



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

MEGARON DE CARVALHO PITOMBEIRA

**LIMITES E POSSIBILIDADES NA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE
CIVIL: Um estudo do Conselho do Direito da Criança e do Adolescente do
Distrito Federal- CDCA-DF.**

BRASÍLIA
2016
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

MEGARON DE CARVALHO PITOMBEIRA

**LIMITES E POSSIBILIDADES NA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE
CIVIL: Um estudo do Conselho do Direito da Criança e do Adolescente do
Distrito Federal- CDCA-DF.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado
ao Departamento de Serviço Social- SER DE
Instituto de Ciências Humanas- IH na
Universidade de Brasília- UnB, como requisito
para obtenção de título de Bacharel em
Serviço Social.

Professora Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ângela Vieira Neve

BRASÍLIA

2016

Megaron de Carvalho Pitombeira

LIMITES E POSSIBILIDADES NA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE
CIVIL: Um estudo do Conselho do Direito da Criança e do Adolescente do
Distrito Federal- CDCA-DF.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço
Social, da Universidade de Brasília – Unb, como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dr^aAngela Vieira Neves

Banca examinadora:

Profa. Dr^aAngela Vieira Neves – Orientadora

Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciência Humanas – IH/UnB

Profa. Priscila Nolasco de Oliveira – Membro Interno

Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciência Humanas – IH/UnB

Profa. Thaís Kristoch Imperatori – Membro Externo

Programa de Apoio às pessoas com Necessidades Especiais na Universidade de
Brasília – PPNE/UnB

Aprovado em ____/____/____

Quem estiver preso ao conhecimento das coisas sensíveis não
poderá alcançar o Mundo das Ideias. (Alegoria da Caverna,
Platão).

AGRADECIMENTOS

Ao final desta jornada só tenho a agradecer a minha querida mãe, Tneusa e minha irmã Mabel que foram minhas primeiras professoras na arte de amar e educar, sempre me encorajando e acreditando nos meus sonhos, a Deus que sempre me carregou em seus braços para eu não me sentisse sozinho em meio a tantas renúncias e dificuldades.

Agradeço a todos(as) os professores(as) de Serviço Social que me fizeram chegar até aqui, construindo em mim uma mentalidade mais crítica na busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Em especial a profª Dr Ângela Vieira Neves que me proporcionou três anos de pesquisa no grupo GPEDSS, me fazendo compreender a participação social na política, a partir de uma ampliação democrática e conquista de direito. Agradeço aos meus companheiros de turma e de pesquisa José Luiz, Lohanne Alves e Melina Sampaio por todo conhecimento atribuído em grupo e pelas dificuldades que conseguimos enfrentar juntos.

Agradeço a todos meus amigos que constantemente me ensinam a conviver na diversidade de opiniões com companheirismo e cumplicidade. Aos meus queridíssimos companheiros Artur Leon, Thais Oliveira, Amanda Moraes e Évellin Lima que caminham comigo, mesmo na distância, e me trazem bons momentos de descontração e convivência.

Todos vocês me ajudaram a chegar até aqui e me tornar um estudante e futuro profissional humano, crítico e mais completo. Hoje mais uma etapa do nosso sonho se inicia e juntos estaremos a comemorar cada vitória.

RESUMO

Este trabalho pretende analisar a participação da sociedade civil inserida no Conselho do Direito da Criança e do Adolescente no Distrito Federal- CDCA-DF, a fim de verificar se este espaço possibilita efetivamente a democratização da política e a ampliação de direitos a essa categoria, observando o trabalho da sociedade civil nos espaços públicos e na partilha de poder com o Estado. Para a realização do estudo, utilizou-se de um referencial teórico que contribui para sistematizar a construção da cultura política brasileira, considerando a inserção da democracia participativa, bem como da participação social nos processos decisórios públicos. Nessa perspectiva, tem-se como pesquisa empírica a análise do CDCA-DF. Este facilita a compreensão do envolvimento social na construção política para crianças e adolescentes no Distrito Federal. O trabalho implementa um resgate histórico na construção democrática e participativa a partir da Constituição Federal de 1988, bem como do Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA e outras normativas que abriram caminho para a sociedade civil se relacionar com o Estado nos Espaços públicos e deliberativos. Destarte, realizou-se um trabalho qualitativo com levantamento bibliográfico, pesquisa de campo, aplicação de questionários e entrevistas que pudessem ilustrar o perfil dos conselheiros do CDCA-DF, tal como da representação da sociedade como ferramenta de ampliação democrática, atrelado aos limites e dificuldades encontrados por ela. Os resultados demonstram que os representantes da sociedade civil estão aptos a trabalharem juntos ao governo, nota-se um alto nível de escolaridade, concomitante a uma construção política adquirida por meio da participação associada a outros espaços públicos ou movimentos sociais. Isto é, constata-se uma maior identificação com o segmento infanto- juvenil. Entretanto, os conselheiros da sociedade civil, no CDCA-DF, apontam a dificuldades que limitam a atuação no conselho, como também na ampliação democrática. A heterogeneidade e a burocracia podem ser consideradas razões que desarticulam a sociedade nas deliberações retiradas do conselho, na participação, como também na relação de poder com o Estado.

Palavras- Chave: Democracia, sociedade civil, Conselhos, Criança e adolescente.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01- perfil sócio político dos conselheiros do CDCA-DF. Quantas gestões estão no CDCA-DF.

Gráfico 02- perfil sócio político dos conselheiros do CDCA-DF. Faixa etária dos conselheiros representantes do CDCA-DF.

Gráfico 03- perfil sócio político dos conselheiros do CDCA-DF. Gênero dominante no CDCA-DF

Gráfico 04- perfil sócio político dos conselheiros DO CDCA-DF. Nível de escolaridade dos conselheiros do CDCA-DF.

Gráfico 05- perfil sócio político dos conselheiros do CDCA-DF. O grau de importância do conselho para a garantia e ampliação dos direitos da criança e do adolescente.

Gráfico 06- perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. Seguimento que a sociedade civil representa.

Gráfico 07- perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. Conselhos ou organizações sociais que a sociedade civil já participou.

Gráfico 08- perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. Conselhos que a sociedade civil já participou.

Gráfico 09- perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. Interesses defendidos pela sociedade civil no conselho.

Gráfico 10- perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. O grau de importância da sociedade civil no conselho.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAS-DF- Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

CBIA – Centro Brasileiro para Infância e Adolescência.

CDCA-DF- Conselho do Direito da Criança e do Adolescente.

CENDHEC- Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social.

CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social.

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

CONJUVE- Conselho Nacional de Juventude.

CONANDA- Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente.

CS-DF- Conselho de Saúde do Distrito Federal.

ECA- Estatuto da Criança e do Adolescente.

GEPEDSS – Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social.

ONG- Organização não governamental.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

PROIC – Programa de Iniciação Científica.

PIBIC- Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
------------------------	-----------

CAPÍTULO I – CULTURA POLITICA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E

DEMOCRACIA	14
-------------------------	-----------

1.1-Neoliberalismo e Sua Influência Na Formação Da Cultura Política.....	15
--	----

1.2-A Cultura Política Brasileira: O Averso Do Direito e Da Participação.....	18
---	----

1.3-Sociedade Civil e Democracia: Diferentes Concepções Em Disputa, Projeto Democrático e Neoliberal.....	21
---	----

1.4-Conselhos de Políticas Públicas: Natureza e Participação.....	24
---	----

CAPÍTULO II – POLÍTICA PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO

CENÁRIO BRASILEIRO	29
---------------------------------	-----------

2.1- A Nova Cidadania e a Participação Social No Brasil	30
---	----

2.2-Criança e Adolescente Como Sujeito de Direito: A Política da Infância No Contexto Histórico Brasileiro	34
--	----

2.3-Legislação à Infância, Participação Social e Conselhos Gestores.....	38
--	----

CAPÍTULO III – CONSELHO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO

ADOLESCENTE: Um estudo sobre a participação da sociedade civil.....	42
--	-----------

3.1-Histórico, Competências e Organicidade	44
--	----

3.2-Perfil Do Conselho, Objetivos e Deliberações	49
--	----

3.2.1- A importância do conselho para o fortalecimento da política: objetivos e deliberações.....	53
---	----

3.3- Conhecendo A Sociedade Civil do CDCA-DF: Associativismo E Interesses.....	55
--	----

3.3.1) Participação, mobilização.....	60
---------------------------------------	----

3.3.2) Poder de Decisão.....	62
------------------------------	----

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
----------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69
--	-----------

ANEXOS.....	74
--------------------	-----------

ANEXO 1.....	74
--------------	----

ANEXO 1.1.....	75
----------------	----

ANEXO 2.....	78
--------------	----

ANEXO 3.....	79
--------------	----

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a discutir a participação social nos processos decisórios, configurando a trajetória histórica acerca da cultura política brasileira e as influências na construção política direcionada a crianças e adolescentes, observando a atuação da sociedade civil e dos conselhos gestores nesse processo.

Vê-se, portanto, que a cultura política brasileira, fortemente dominada pelas práticas clientelistas, paternalistas, patrimonialistas, interferem até os dias de hoje na construção democrática e na partilha de poder entre Estado e Sociedade. Entendendo que esta última ganha visibilidade a partir de movimentos sociais e de participação social em diversas esferas, buscando romper práticas conservadoras enraizadas na estrutura política nacional, focalizando em uma democracia participativa e plural.

A elaboração da Constituição Federal de 1988 possui instrumentos democráticos, a exemplo de mecanismos de participação e controle social da sociedade civil sobre o Estado. Busca-se a ampliação de direitos, como também o fortalecimento do cidadão, atrelado a uma cidadania plena, expressa por mais direitos sociais. Isto é, identificando o indivíduo como cidadão ativo para além do sufrágio universal.

Deve-se reconhecer a sociedade civil como uma possível face da sociedade política. Além disso, tem-se que considerar que os representantes não são apenas aqueles eleitos, mas aqueles que falam, agem e julgam em nome das pessoas. (ALMEIDA, 2015. Apud, ROSANVALLON, 2006, p. 201).

A partir disso, cabe frisar que a descentralização do poder está relacionada à democratização através da participação da sociedade civil nas decisões públicas (NEVES, 2008, p. 13). Processo que se instaura principalmente com a estruturação dos conselhos gestores de políticas públicas, observando a sociedade civil no fortalecimento da política democrática brasileira. Nesse viés, os conselhos aparecem com a proposta de uma inserção da sociedade nos processos decisórios, materializando a concepção de uma cidadania ativa e democrática. A partir daí, verifica-se as formas de fortalecimento de direitos.

Busca-se, então, com este trabalho, verificar como se dá a inserção da sociedade civil nos diferentes espaços públicos de participação, especificamente no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, no sentido de afirmar direitos

infanto- juvenis na construção da Política Distrital. Abordando também as dificuldades nos processos decisórios, no que diz respeito ao diálogo e reconhecimento da sociedade civil pelo Estado e nas deliberações realizadas no conselho.

O interesse pela temática dos direitos sociais e espaços públicos participativos foi despertado a partir da realização de uma pesquisa no CDCA-DF, que trata dos espaços públicos, sociedade civil e construção democrática, onde pude ser partícipe da experiência de campo, a qual foi desenvolvida pelo Grupo de Estudos sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social- GPEDSS, que estive presente desde o primeiro semestre de 2013. Este procura desenvolver um estudo acerca da representatividade da sociedade civil, bem como do governo nos conselhos de políticas públicas, observando a atuação dos conselheiros a partir das deliberações e do fortalecimento de direitos, atrelados ao controle social e a democracia participativa.

O objetivo então é compreender a representação da sociedade civil no fortalecimento das políticas públicas para crianças e adolescentes a partir do CDCA-DF. Analisar a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil, ilustrando o perfil social e político do conselho. Além de investigar se as deliberações, a partir dessa participação, influenciam diretamente a política para crianças e adolescentes.

Cabe identificar também a relação que o CDCA-DF possui com diretrizes nacionais, observando o conselho como ente fortalecedor de direitos e de políticas destinadas a esse público. Isto é, reconhecendo a criança e o adolescente como sujeito de direitos no âmbito distrital e nacional.

Dessa forma, é fundamental entender o processo deliberativo no CDCA-DF, analisar o tipo de representação que existe no conselho, especialmente a representatividade da sociedade civil, para compreender o controle democrático com relação à ampliação de direitos às crianças e adolescentes. Tem-se como hipótese que a mobilização da sociedade civil organizada influencia no desenvolvimento de participação social, política e democrática no conselho. Dessa forma, pode-se acarretar melhor funcionamento nas deliberações tomadas e fortalecimento da política infanto-juvenil no Distrito Federal.

Então, como questões de partida, questionamos a participação do Conselho do Direito da Criança e Adolescente do DF como órgão deliberativo. Dessa forma, desperta

saber, se as deliberações do CDCA-DF fortalecem as políticas para criança e adolescente? Qual o grau de importância do conselho para ampliação dos direitos da criança do adolescente? O CDCA-DF atua em consonância com as diretrizes federais? A sociedade civil, presente no conselho, possibilita a ampliação democrática? A sociedade civil possui conhecimento teórico e prático sobre participação social? Quais os interesses defendidos pela sociedade civil no CDCA-DF? Este trabalho se dedica a mostrar como se dá a construção de uma democracia participativa, através de mecanismos de participação social, mobilização e envolvimento da sociedade civil em espaços públicos.

A pesquisa foi desenvolvida a partir do método qualitativo, por meio da coleta e análise de dados primários, no caso as entrevistas e questionários, e dados secundários, através da pesquisa documental de materiais bibliográficos, como atas das reuniões do CDCA-DF, Regimento Interno, Política Distrital e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e demais produções no campo da participação social e construção democrática.

Como uma forma de melhor alcançar os resultados, os dados serão analisados no período de 2015 e 2016, a última e atual composição do CDCA-DF. A pesquisa utilizou, no primeiro momento, como instrumento investigativo, a aplicação de 23 questionários, dentre titulares e suplentes, tanto representantes da sociedade civil quanto do governo, a fim de traçar o perfil sócio político desse atores representados no conselho. Dos questionários aplicados, 13 foram respondidos pelos representantes da sociedade civil, em que pude fazer uma análise mais detalhada da representação não governamental, com perguntas direcionadas a esse grupo, isto é, um levantamento quantitativo da sociedade civil e da sua concepção participativa no CDCA-DF. Foi realizada também a observação no conselho enquanto bolsista de Iniciação Científica e pesquisador do grupo GEPEDSS, através do projeto “Espaços Públicos, Participação da sociedade Civil e Construção Democrática: Um Estudo sobre os Arranjos Participativos na Cultura Política Brasileira”, coordenado pela Profª Dr Ângela Vieira Neves.

Em um segundo momento, a fim de enriquecer os resultados da pesquisa e coletar dados a respeito da participação da sociedade civil no conselho, foram realizados

quatro entrevistas¹ com representantes de entidades da sociedade civil participativas no conselho. Esta foi aplicada com a finalidade de aprofundar conteúdo ao tema, entendendo, do ponto de vista do representante, o processo decisório, a organização do conselho, e a sociedade civil como fator de ampliação democrática.

O sigilo dos dados pessoais, dos entrevistados, foi mantido. Sigilo este com consentimento dos mesmos, mediante assinatura do termo de livre consentimento, no intuito de não comprometer os resultados da pesquisa. A questão da ética aplicada nessa pesquisa tem como base o Código de Ética Profissional do Assistente Social. Além de garantir a segurança dos dados retirados aos participantes.

Este trabalho se estrutura em três capítulos. O primeiro, intitulado *Cultura Política, Participação Social e Democracia*, faz um levantamento histórico da cultura política brasileira, correlacionando as formas neoliberais e clientelistas trazidas de outros países e adaptadas na construção política nacional, além de aprofundar a questão da participação no que se refere aos desafios da construção democrática participativa e da inserção dos conselhos gestores de políticas públicas nesse cenário.

O Segundo capítulo, *A Política para Criança e Adolescente no Cenário Brasileiro*, aborda a construção histórica de participação social inserida no primeiro capítulo, atrelado a um novo conceito de cidadania e ao reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos, resguardando-os em normas legais em nível nacional.

O terceiro e ultimo capítulo, *O Conselho do Direito da Criança e do Adolescente do Distrito Federal: Um estudo sobre a participação da sociedade civil* analisa os resultados da pesquisa realizados pelo grupo GEPEDSS, no intuito de apresentar o CDCA-DF como órgão deliberativo e executor de políticas voltadas a crianças e adolescentes no DF. Entendendo quem são os atores políticos e a estrutura que o conselho se encontra para implementar políticas e assegurar direitos. Em um segundo momento, compreender o papel da sociedade civil no CDCA-DF, como entes

¹ As entrevistas realizadas foram aplicadas utilizando o mesmo roteiro de entrevista da pesquisa; “Espaços Públicos, Participação da sociedade Civil e Construção Democrática: Um Estudo sobre os Arranjos Participativos na Cultura Política Brasileira”, sob a coordenado pela Prof^a Dr Ângela Vieira Neves.

representativos que politizam esses espaços e ampliam direitos, favorecendo a construção democrática e participativa.

CAPÍTULO I – CULTURA POLITICA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DEMOCRACIA

No presente capítulo será realizado uma discussão a respeito da relação entre neoliberalismo, cultura política e democracia na formação política brasileira. Primeiramente, há uma trajetória histórica do surgimento da ideologia neoliberal, de forma global, para compreender melhor a inserção dela no Brasil.

Sabe-se que na formação da cultura política brasileira há grandes influências das concepções clientelistas. Esta é inserida na relação de cordialidade do homem na política, bem como, da individualidade das classes dominantes, atribuindo práticas paternalistas, de subordinação e de trocas de favores, para que se haja uma manutenção das elites no poder. Além disso, Neves (2008) salienta que a política clientelista se expande ainda no Estado e não se consegue separar a relação pessoal e patrimonial entre o que se define como interesse privado e interesse público.

Dessa maneira, nota-se na formação política, a naturalização de comportamentos, costumes e hábitos, fazendo com que a população entenda a política como um favor e não um direito, ocasionando fatores que dificultam o fortalecimento das questões democráticas.

Levando em consideração que o neoliberalismo se estabelece, no cenário brasileiro, concomitante aos processos democráticos e de participação popular. Entre as décadas de 70 e 80, há uma disputa de interesses para se limitar a atuação da sociedade civil nos espaços públicos e participativos. Observa-se uma disputa de poder entre as concepções liberais e participativas que junto com aos movimentos sociais buscavam consolidar a sociedade civil em mecanismos democráticos e de participação na esfera pública.

Ao final dos anos 80 e início de 90, surge o interesse em relacionar Estado e a sociedade civil em uma atuação conjunta, subjacente a criação dos espaços públicos. A Constituição Federal de 1988, apesar das dificuldades, é o cume de uma luta democrática. Ocorre, neste momento, a tentativa de regulamentação da participação popular, trazendo consigo o desenvolvimento dos espaços públicos e consequentemente

dos conselhos gestores de políticas públicas, os quais tornam-se meios de atuação da sociedade em prol de uma democracia participativa².

1.1)NEOLIBERALISMO E SUA INFLUÊNCIA NA FORMAÇÃO DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA.

Para compreender o estudo a respeito da formação da cultura política brasileira, é de suma importância analisar o contexto neoliberal inserido universalmente. Este foi um processo de transição dos padrões de proteção social nas sociedades capitalistas centrais, o qual vigorou a partir dos anos de 1970, após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e posteriormente caminhou à América latina.

Os ideários neoliberais emergiram como uma reação ao Estado intervencionista de Bem-Estar Social ³,caminhando em direção a privação do mercado, desenvolvendo novas reações sociais, econômicas e políticas.

Potyara Pereira (2004, p. 135) relata que o surgimento do neoliberalismo é a substituição do modelo Keynesiano ou Beveridgiano de bem- estar, ou seja, aquele que tinha o Estado como ator central na organização política e de direito. Porém, este novo modelo visa quebrar a centralidade do Estado, incluindo a participação do mercado, dos setores não governamentais, além do terceiro setor nas decisões políticas e sociais a serem adotadas no arranjo governamental.

Com a finalidade de defesa ao neoliberalismo, o austríaco Friedrich Hayek, relata que não existiria liberdade de uma forma geral ou plena se houvesse a defesa de um mercado regulamentado pelo Estado, fator que impossibilitaria o crescimento cidadão. Vista disso, Hayek identificava o intervencionismo estatal como uma ameaça à liberdade política e econômica.

Portanto, as relações hierárquicas em que o Estado se demonstra protagonista, eram substituídas por uma visão horizontal. Realça Abrahamson (PEREIRA, 2004. Apud, 1995, p. 118), a idéia de aproximação flexível entre Estado, mercado e terceiro setor, tendo em vista a construção de uma responsabilidade compartilhada e variável.

² Defende a necessidade de uma participação mais efetiva dos sujeitos sociais nas diferentes instâncias políticas de discussão dos assuntos públicos. Ou seja, a dinâmica democrática estaria centrada na influência que os sujeitos coletivos pudessem exercer, em termos de demandas e controle, sobre o aparato estatal (DURIGUETTO,2011, p. 293).

³ Proteção básica, como um direito de todos, independente da renda dos cidadãos e da sua capacidade de contribuição para o financiamento do sistema (PEREIRA, 2002, p. 33).

Nenhuma instância teria prioridade nos novos modelos de organização social. Esta foi a modificação que a ideologia neoliberal tentou implementar na estrutura das políticas públicas.

Nessa mesma direção, Potyara Pereira (2004, p. 136) salienta a novidade do pluralismo de bem-estar na ótica neoliberal. O Estado compareceria com o seu recurso de poder, o mercado com o dinheiro e o terceiro setor com a solidariedade, considerando essa organização uma maneira de enfrentar com maior eficácia os problemas do capitalismo contemporâneo.

O neoliberalismo, no que diz respeito às políticas sociais, faz uma crítica ao Estado de bem-estar social, propondo reformas e modificações às políticas desenvolvidas pelo sistema Keynesiano. A explicação neoliberal exposta por Milton Friedman na construção desse pensamento é de que tais programas impediam que houvesse o pleno exercício da vontade individual, ou seja, a liberdade tem o dever de comandar as escolhas da vida privada, transmitindo à sociedade a concepção de que as regulamentações das entidades privadas são consideradas mais eficientes que a intervenção estatal no provimento dos serviços públicos e sociais.

Afinal, a crítica mais acerhada dos neoliberais ao Estado inicia-se pelo ataque do Bem-Estar Social, ampliando-se posteriormente para abranger toda a concepção Keynesiana de intervenção pública na economia. (Draibe, 1993, p. 89).

O principal eixo de sustentação do neoliberalismo é a compreensão de Estado Mínimo, isto é, a redução das formas intervencionistas e principalmente da responsabilidade social do Estado com a sociedade. A intenção é abrir as portas para o mercado assumir o controle, com força nos espaços políticos, sociais e econômicos. Dessa maneira, o Estado se estabelece apenas como um parceiro a essas categorias, agindo de modo compartilhado e plural as responsabilidades demandadas, ou seja, o Estado perderia sua posição de protagonista, protetor e criador dos direitos sociais, atuando apenas de forma complementar aos ideários neoliberais, abrindo espaço para o mercado regular a governança.

Para os neoliberais, os gastos sociais por parte do Estado só trazem revezes, postulados por Sônia Draibe (1993): “ampliação do déficit público, inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e a concorrência, concomitante a diminuição da produtividade”. Além desses, é considerado o desestímulo aos estudos,

bem como a criminalização de pessoas e comunidades em geral. Observa-se que os neoliberais pregam a intervenção do Estado na esfera social de modo superficial, confirmando uma maneira de beneficiar a filantropia privada, tal como a restritos grupos e seguimentos sociais.

Nessa perspectiva, surgem inúmeras críticas a forma de intervenção neoliberal. Relata (PEREIRA,2004. Apud, ANTONEM, 1991) que esta ideia do Estado ser apenas um facilitador e não um provedor de garantia de direitos, não revela uma estratégia de uma nova geração, observando que esta economia mista de Bem-Estar Social já havia sido adotada pelos Estados Unidos há muitos anos e posteriormente foi incorporada aos países europeus, a partir dos anos de 1970. Como por exemplo, em 1979, o governo de Margaret Thatcher, na Inglaterra. Ela foi a principal líder política a implementar um programa a por fim a crise econômica que o país passava, reduziu o poder intervencionista do Estado, mergulhando o país em sucessivos processos de privatizações.

Com a afirmação desse sistema, começaram a surgir críticas acerca do funcionamento, como também a forma que a política estava se direcionando. Analisa-se, nessa perspectiva, que o mercado não tem vocação social e que a mais importante inovação foi apostar no setor voluntariado como resposta aos problemas fiscais do Estado Social (Potyara Pereira, 2004).

Daí a conclusão de que o pluralismo de bem-estar, no campo da seguridade houve um retorno ao modelo bismarkiano de seguro social, construído na Alemanha no século XIX. Ou melhor, a seguridade social beveredgiana, que extrapolava o âmbito do seguro e incorporava os não segurados, foi substituída pelo modelo profissional bismarckiano, centrado no seguro e, conseqüentemente, nas contribuições da seguridade (Pereira, 2004. p. 145).

Nota-se que o bem-estar, para os neoliberais, está associado a um modelo meritocrático e individual, e não a direitos sociais e de cidadania. Está ligado a produtividade capitalista, livre de controle, através de normas vinculadas a produção de lucro, desconsiderando a redistribuição de bens e serviços destinados a coletividade.Ou seja, vai além da igualdade de oportunidade- *life chances*, na expressão do liberal de Dahrendorf (Apud, ROMERO, 1998) e não a igualdade de resultados, como cita Potyara Pereira (2004).

Avalia-se que apesar das várias teses previstas no pluralismo de bem-estar exposto pelos neoliberais, nota-se que não há um aprofundamento em categorias com

relação as necessidades humanas e sociais e tão pouco justiça distributiva, em que os conceitos abordados acerca da descentralização e participação social são igualados a privação de políticas públicas e de direitos.

1.2) A CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA: O AVESSO DO DIREITO E DA PARTICIPAÇÃO.

A cultura política brasileira sempre esteve inserida em uma ideia de dádiva, em que os direitos eram vistos como benfeitorias realizadas pelos senhores das terras⁴. Segundo Teresa Sales (1994) a cultura da dádiva é entendida na relação de mando e sobrevivência, circunstância clara de ser percebida no domínio territorial que configurou a sociedade brasileira desde o início.

Da cultura política da dádiva, surge o clientelismo⁵, ocorre um eixo de sustentação dessa prática do favor e a noção de cidadania concedida, isto é, a não cidadania do homem no campo de despedida dos favores daquele que detinha o monopólio privado do território (SALES, 1994). A indistinção entre público e privado está presente na tradição política brasileira desde o processo de colonização. (NEVES, 2008, p.84). Um país empobrecido, enraizado de políticas arcaicas, clientelistas e patrimonialistas.

Retira-se do clientelismo a individualidade de classes dominantes. Estes atribuem práticas paternalistas, de subordinação e de trocas de favores, para que se haja uma manutenção das elites no poder. Portanto, há uma afirmação na literatura de que o clientelismo se constitui por relações de subordinação à dita elite e da troca de favores entre os dominantes, marcando uma formação social em que os direitos são travestidos em favores (NEVES, 2008). Ou seja, a cultura política brasileira está inserida numa relação de mando e de subserviência (SALES, 1994, p. 27).

Nesse sentido, a partir do processo de colonização surge uma relação de interesses diversos entre a esfera pública e privada na construção do pensamento da sociedade brasileira.

Holanda(1995) identifica na cultura política da sociedade brasileira não só a cordialidade do homem brasileiro, mas também uma relação híbrida do

⁴ Nome dado àquele que detinha a propriedade privada das terras.

⁵ “Consideramos que é principalmente uma troca de favores políticos por benefícios entre ricos e pobres, pois é baseada em uma relação assimétrica” (NEVES, 2008, p. 51).

Estado por meio da indistinção entre público e privado (NEVES, 2008, p. 85).

Nota-se que esses conceitos permeiam o cenário político brasileiro desde a República Velha ⁶, pois a cidadania não havia deixado de ser concedida, bem como a relação entre chefes locais e o poder público ainda era fundamentada na troca de favores. Além do coronelismo ⁷ existente nesse período, as práticas de dominação entre o público e privado que também se insere nessa esfera.

[...] o cerne de seu conceito está no referido compromisso, que resultaria num sistema de reciprocidade em que de um lado estão os chefes municipais e os coronéis com seus currais eleitorais, e, de outro, a situação política dominante do Estado, que dispõe do erário, dos empregos dos favores e da força policial. O compromisso coronelista é, pois, o dos chefes locais de incondicional apoio as candidatos do oficialismo nas eleições; e, parte da situação estatal, o da concessão de carta branca ao chefe local governista, até na nomeação de funcionários estaduais do lugar. É, portanto, um compromisso que decorre não da autonomia municipal, as da autonomia extralegal contida nele. A autonomia municipal não é nesse caso um direito da maioria do eleitorado, e sim uma dádiva do poder (SALES, 1994, p. 33).

A partir disso, percebe-se na cultura política brasileira um forte cunho conservador, no qual o clientelismo perdura desde a Primeira República ⁸. Coutinho (Apud, NEVES, 2008) chama atenção para o fato de as elites na sociedade brasileira sempre excluir as massas das decisões políticas, reafirmando uma matriz na qual a cultura dominante funda uma sociedade sem rupturas revolucionárias desde o império, passando pela independência da República e pela ditadura militar.

Portanto, além da troca de favores, há um impedindo da população aos processos de participação e formulação de políticas. Além disso, quando implementadas dificilmente ocorrerá acompanhamento e fiscalização. A vista disto, muitos são reprimidos pelas classes dominantes ao tentarem se expressar, ou simplesmente enxergar a política como uma troca de favor entre população e Estado, não reconhecendo ou contestando seus próprios direitos.

Além da cordialidade do homem, há também a relação do Estado entre público e o privado. Para Holanda, na construção do pensamento social brasileiro, não existiu nenhuma diferença entre essas duas esferas (Apud, NEVES, 2008). Ou seja, ambas estão interligadas ao empoderamento individual, na política do favor, e na cidadania concedida.

⁶ Período que se passa entre a Proclamação da República (1889) e a Revolução de 1930.

⁸ Vide República Velha.

Quando se mistura as convicções do público com o privado ocorre uma naturalização de comportamentos, costumes e hábitos. A política clientelista se expande ainda no Estado e não se consegue separar a relação pessoal e patrimonial entre o que se define como interesse privado e interesse público. (NEVES, 2008). “Certamente é essa disseminada prática que associa patrimônio e poder a principal responsável pela difusão e contínua renovação do que pode ser chamado de cultura de apropriação do público pelo privado’. (Apud, MARTINS, 1994, p. 38). Vista disso, o Estado nega a tradição histórica e cultural da ordem privada nas relações sociais, porém engendra uma sociabilidade privada de interesse particular e não público. (NEVES, 2008, p. 91).

Dessa maneira, deveria haver o fortalecimento de uma cultura mais pública, social e participativa para que se opusesse a individualidade e a apropriação privatista. Porém, Oliveira Vianna (1973) acredita que o povo não deve possuir uma representação política por não estarem preparados para uma real democracia. Esse falta de preparo, para ele, esboça-se pela apatia de uma povo, que desde o período colonial, não participa e tão pouco se organiza coletivamente.

Nesse sentido, ele defende o conceito de um Estado Forte, intervencionista e centralizador, para que se tenha uma sociedade mais madura e liberta, em que a elite deveria educar as massas. Para o autor, somente um Estado representado por uma figura forte e impositiva conseguiria direcionar o país a uma era moderna e democrática.

Nota-se que a falta de sentimento coletivo e público marcou a trajetória da política brasileira, assumindo uma extensão do caráter privado, patriarcal e individual na sociedade. Em suma, a saída encontrada desde a colônia ficou restrita à descentralização do poder e centralização para emancipação, modernização e democratização. Nas palavras de Duarte (NEVES, 2008, Apud, 1996) a força do governo estaria na força pessoal, privada, e não pública.

Em contraposição ao pensamento de Oliveira Vianna, ao afirmar que a indistinção entre o público e privado é um empecilho para uma nação mais moderna e democrática, Neves (2008), defende que;

[...] a ausência de um espaço público, a indistinção entre o público e o privado na formação sociopolítica da sociedade brasileira são provenientes dessa tradição patriarcal e seus efeitos políticos posteriores. Porém a afirmação de que o povo não participa e sua suposta apatia também é consequência da tradição privada, que se transfere para as instituições políticas, principalmente para a constituição do Estado e seus representantes (NEVES, 2008 p. 91).

Em suma, o Brasil foi marcado por uma tradição autoritária e excludente, reproduzindo a exclusão e a desigualdade dentro das relações sociais e políticas. Contudo, a partir do pensamento de Neves, é fácil perceber que um Estado centralizador e autoritário dificilmente está vinculado a concepções democráticas de emancipação e participação social. Para a formação de uma cultura política de direitos, é necessária a participação de sujeitos políticos, que são atores inseridos em diferentes movimentos sociais, em prol de uma construção estatal pública, porém, participativa, democrática e cidadã, para que de fato, se tornem indivíduos dotados de direitos.

1.3) SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA : DIFERENTES CONCEPÇÕES EM DISPUTA, PROJETO DEMOCRÁTICO E NEOLIBERAL.

Como observado, a trajetória da cultura política brasileira está definida em bases autoritárias e clientelistas, encontrando, ainda, grandes dificuldades para se desvincular da política do favor. Como visto, esse tipo de prática não permite uma distinção entre público e privado, ocasionando fatores que dificultam o fortalecimento das questões democrática.

Todavia, Neves (2008) esboça que a partir da metade dos anos 70, novos canais de participação social se desenvolveram em um campo de confronto à ditadura, permitindo maior abertura à participação na década de 1980 e 1990. É na denúncia ao autoritarismo do Estado que se nota uma relação entre Estado e sociedade civil no processo de democratização nos anos 80. Observa-se na história, diferentes recursos de encorajamento à participação popular e social, tendo em vista a democratização Estatal⁹, tal como a politização da sociedade civil¹⁰.

Portanto, no final da década de 70, os movimentos sociais surgiram com a proposta de tornar a administração pública mais relacionada com a participação popular, configurando-se um contraponto ao regime militar, além da centralidade e autoridade que sempre marcou o Estado brasileiro.

⁹Este trabalho se atem ao conceito de Estado e Sociedade Civil baseado em Gramsci. Reconhece o Estado como sociedade política. “A sociedade política corresponde à função de hegemonia e de domínio direto ou de comando que se exprime no Estado e no governo jurídico. Isto é, ocorre sempre o exercício da ditadura, da dominação baseada na coerção” (SIMIONATTO, 1995. Apud, GRAMSCI 1997, p. 1519).

¹⁰ Ivete Simionatto (1995, p.68) trás em sua obra o pensamento de Gramsci ao conceituar sociedade civil, “para o autor, surge como um conjunto de organismos chamados privados, ou seja, correspondem a um somado de relações sociais que engloba o devir concreto da vida cotidiana, da vida em sociedade”(SIMIONATTO, 1995. Apud,GRAMSCI 1997, p. 1518).

Nesse sentido, os movimentalistas nas décadas de 70 e 80, desenvolviam um campo de ações e discussões políticas por meio de lutas sociais. Este campo estava centrado na reivindicação de uma cidadania que privilegiava o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política no país (IDÉIAS, 1998), além disso, destaca-se:

[...] a necessidade de desprivatizar o Estado, retirando dos setores da elite o acesso exclusivo aos espaços de produção das decisões políticas, ampliando a participação dos atores sociais na definição da agenda política e garantindo instrumentos que possibilitassem um maior controle social sobre as ações estatais (IDÉIAS, 1998, p. 78).

A partir dessa análise, observa-se, no cenário político brasileiro, que a questão da participação social esteve presente no processo de transição do regime autoritário ao democrático, ganhando destaque na reforma do Estado. Esta surgiu como um fator de influência na relação Estado e sociedade, como meio de garantir a inserção do cidadão na política do país.

Dentro das conquistas desse período, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o dispositivo de Iniciativa Popular previsto em Lei, as audiências públicas e o Plebiscito expresso na Constituição Cidadã ¹¹, expõe que; “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Expressão que passa a traduzir os antagônicos interesses presentes nos processos participativos de definição de políticas públicas. (IDÉIAS, 1998). A partir disso, nota-se na construção de um Estado democrático, a necessidade de implantar arranjos institucionais para que a sociedade civil tenha mais facilidade de preservar os direitos do cidadão, além de possuir uma relação mais próxima com Estado, atrelando suas ações ao fortalecimento dos direitos humanos e a liberdade de expressão.

Esses novos caminhos democráticos fazem parte do que Gramsci chamou de “sociedade civil organizada”. É por meio desta, que as massas populares, tal como a classe operária se organizam de baixo para cima, reforçando as bases e se constituindo como sujeitos políticos.

Em qualquer forma de Estado moderno, as funções de hegemonia e de dominação, ou coerção e consenso, podem ser apontadas. No entanto, o que permite que a postura do Estado seja menos coercitiva e mais consensual, se imponha menos pela dominação e mais pela hegemonia, dependente da autonomia relativa das estruturas e de como se colocam no interior do Estado as organizações de cada esfera (SIMIONATTO, 1995, p. 68).

¹¹ Vide Constituição Federal de 1988.

A autora se resguarda nos pensamentos de Gramsci, ao retratar que é fundamental a superação do Estado enquanto órgão de coerção e manutenção dos privilégios e desigualdades. Assim sendo, salienta que a democratização de suas funções é algo essencial e imprescindível. Em outros termos, as funções de domínio e coerção vão sendo substituídas pelas de hegemonia e consenso e a sociedade política vai sendo reabsorvida pela sociedade civil (SIMIONATTO, 1995, Apud, Gramsci, 1997, p. 662).

Portanto, ficou claro entender, que a participação é algo construído coletivamente e passo fundamental na consolidação de uma cidadania, bem como de uma democracia plena.

Contudo, apesar das décadas de 70 e 80, marcarem a inserção da sociedade civil nos espaços públicos e participativos no Brasil, neste momento, também pode ser observado a introdução das concepções neoliberais na estrutura política brasileira. A sociedade acaba sofrendo as influências do projeto neoliberal e coloca em risco o campo democrático popular. Para compreender melhor esse cenário, Neves relata que:

[...] é possível que a participação da sociedade civil seja entendida, de um lado, como a possibilidade de construção democrática, na medida em que ocorre a partilha do poder de decisão entre Estado e a Sociedade, associada ao projeto democratizador, a capacidade de negociação e ao controle democrático sobre o Estado. Por outro lado, existe a possibilidade de se ver aí um limite à construção da democracia e dos espaços públicos, tendo em mente que esse incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio as matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas (NEVES, 2008, p. 16).

O entendimento desse fato permite reconhecer os dois projetos políticos antagônicos, participativos e liberais, que disputam uma maior aproximação e relação de poder nos espaços públicos, bem como, concorrem e delimitam quais seriam as melhores formas de atuação e envolvimento da sociedade civil.

Tais riscos podem limitar o projeto democrático- popular quando derivado da influência de práticas políticas antidemocráticas, tais como o clientelismo (NEVES, 2008, p. 17). Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentidos, são armas principais, o terreno da prática política se constitui como um terreno minado (DAGNINO, 2004).

A incorporação do ideário neoliberal, nas décadas de 80 e 90, aprofunda impasses na consolidação de uma democracia participativa. Para Raichellis (2000),

nota-se uma fragilidade no fortalecimento da cidadania, além das dificuldades históricas em universalizar o conceito de democracia, expressando-se então, pelo acirramento das desigualdades sociais e recuo dos direitos sociais e trabalhistas.

Como observado, percebe-se uma disputa constante entre esses dois projetos distintos, neoliberalismo e o projeto democrático-popular que junto com os movimentos sociais, buscam o aprofundamento da democracia, bem como o fortalecimento dos espaços públicos e participação da sociedade civil nas ações governamentais.

1.4) CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NATUREZA, PARTICIPAÇÃO.

Partindo para o final da década de 80 e início dos anos 90, foi implementado em 1988 a Constituição Federal. Esta é conhecida como a Constituição democrática ou popular, em que seu corpo de lei nasceu da vontade do povo sendo exteriorizada pelos representantes governamentais eleitos. Além disso, tem como princípio ser social democrata, ou seja, o Estado pode intervir com a finalidade de trazer equilíbrio para as relações sociais.

Nesse contexto, ela afirma instrumentos utilizados para a democratização do Estado e retrata a necessidade de um Estado Democrático de Direitos, formalizando a inserção da sociedade civil nos processos democráticos participativos.

“Ao o invés, portanto, da proposta neoliberal de que o Estado deixe de intervir na economia e na sociedade, a proposição agora é que a sociedade civil seja capaz de intervir no Estado” (OLIVEIRA, 1999, p. 07)

A partir disso, o ano 90 destacou-se pelo crescente número de exemplos da ascensão da sociedade civil na organicidade pública. O número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Enquanto de 1930 e 1989 foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós Constituição Federal de 1988 (IPEA, 2013, Apud, IPEA, 2010).

Durante esse período as relações antagônicas entre Estado e Sociedade foram se adaptando ao contexto, pois buscavam conceder uma possibilidade de ação conjunta em prol de uma democracia mais reconhecida e melhor distribuída.

Durante esse período, começou a surgir a criação de novos espaços públicos, tornando-se objetos de pressão ao Estado, adotada como mais uma manobra de partilha

de poder com a sociedade civil, em prol de uma democracia participativa. Destacam-se os conselhos de políticas públicas, que foram instituídos em lei, bem como o orçamento participativo, funcionando de forma consultiva e de participação social, implantado em muitas cidades brasileiras. Além desses, pode ser observado uma ascensão dos movimentos sociais e dos sindicatos trabalhistas, em prol da defesa e fortalecimento do direito do empregado.

É importante ressaltar que esses novos espaços públicos irão representar a construção de uma cultura participativa com base em um processo de co-gestão com o Estado, no qual terão lugar a negociação e as disputas na política (NEVES, 2008). Esses encontros entre Estado e sociedade foram caracterizados como a grande novidade dos anos 90, derivando de uma aposta generalizada na participação da sociedade civil no processo de democratização (Dagnino, 2002).

Os espaços públicos surgiram como instrumento para o exercício da democracia participativa em um Estado democrático de direito, como é afirmado na constituição cidadã de 1988, nos princípios fundamentais: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se um Estado Democrático de Direito [...]”. Fato que possibilitou a legitimação dos espaços públicos participativos, trazendo consigo uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil nas decisões públicas e na legitimação de direitos.

Nesse contexto, os movimentos sociais passaram de uma atitude predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade, a uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como espaço de disputa, que busca conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando a sua legitimidade (NEVES, 2010).

Portanto, trata-se de uma nova relação instaurada entre Estado e Sociedade Civil no contexto de redemocratização no final dos anos 80 e início de 90, após promulgação da Constituição Federal de 88. Obtiveram-se diferentes mecanismos de participação que buscavam a democratização estatal, além da politização da sociedade civil. Esses novos espaços constituíram instrumentos mais modernos e eficazes na deliberação de políticas públicas, uma inovação ao tipo de gestão estatal, introduzindo, cada vez mais, a sociedade civil no controle e fiscalização da política social brasileira.

Apesar das várias conquistas sociais adquiridas nesse período, como objeto empírico, este estudo irá se ater à análise dos Conselhos Gestores de Políticas

Publicas¹², em vista da importância que esse espaço tem assumido na esfera governamental brasileira, como espaço participativo a partir da Constituição Cidadã.

Para desmistificar melhor os conselhos de políticas, observa-se que esses são estruturados em um sistema nacional, isto é, tem alcance nacional, distrital, estadual e municipal. São, em geral, previstos em legislação nacional, por meio de atribuições legalmente reconhecidas na esfera federal. Além disso, tem por objetivo, compor práticas de planejamento e fiscalização das ações, trabalhando também, na captação de demandas e negociação de interesses específicos dos variados grupos sociais, uma maneira de ampliar a participação dos segmentos. Estão ligados diretamente a universalidade dos direitos, ao conceito de cidadania e da garantia e manutenção desses direitos. São espaços públicos de discussão, decisão, acompanhamento, fiscalização e implementação de programas que aloquem recursos.

Em relação à legislação dos conselhos, impõe-se o respeito ao princípio da paridade de participação entre Estado e Sociedade Civil, como mecanismo de equilíbrio nas decisões (Apud, MOREIRA, 1999, p. 67). Cada Conselho tem definido, em lei, quais setores sociais estarão representados por conselheiros. A mesma lei que cria o conselho define se ele será paritário ou não (OS CONSELHOS MUNICIPAIS, 2005).

Geralmente a representação governamental é feita por indicação e realizada por agentes públicos da administração direta e indireta, responsáveis por políticas sociais ou afins. Já a sociedade civil é constituída por conselheiros selecionados ou escolhidos entre as entidades não governamentais, usualmente são prestadoras de serviços e vinculadas à defesa de direitos. A partir disso, Raichelis (2008, p. 206) afirma que a sociedade civil atribui maior legitimidade a sua representação pelo fato de ter sido eleita num foro democrático, o que não acontece com os representantes do governo.

Em suma, os conselhos de políticas públicas, atraem profissionais, ativistas, usuários e prestadores de serviços sociais e pessoas envolvidas na defesa dos direitos da pessoa com deficiência, dos idosos, de crianças e adolescentes e dos grupos mais expostos aos riscos e inseguranças sociais.

A partir desse contexto e de todo cenário histórico, entende-se os conselhos por práticas e princípios políticos inovadores.

O objetivo desses conselhos é então construir uma cultura pública de direitos colocando em xeque a forma de se fazer política no Brasil, a partir de

¹² São [...] espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

relações meramente privadas e corporativas nos quais a coisa pública é tratada como algo particular. (NEVES, 2010, p. 08).

Como visto anteriormente, esses espaços compreendem uma composição plural e paritária entre sociedade civil e Estado que por muitas vezes tem valores e interesses antagônicos. Além disso, é um órgão de natureza deliberativa, ou seja, tem como função, controlar, fiscalizar e formular a execução de políticas públicas setoriais.

A pluralidade na composição, em vez de um obstáculo, como alguns estudos tem sugerido, é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos. (TATAGIBA, 2002).

Apesar das conquistas que a sociedade civil desenvolveu na estrutura política brasileira, em prol da democratização dos espaços públicos, estudos apontam que ainda há uma dificuldade enraizada no funcionamento de alguns conselhos de políticas públicas, pois ainda existe uma centralidade do Estado na definição de decisões e prioridades, protagonizando muitas discussões e deliberações nos conselhos setoriais.

Outros fatores emergem em outra disputa. Percebe-se que a constituição cidadã fundamenta a participação da sociedade civil por meio de espaços públicos participativos. De outra forma, visualiza-se o repasse de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil. Evelina Dagnino assemelha esses fatos a uma dimensão perversa, e salienta que;

Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que, de uma maneira ou de outra, vivenciam a experiência desses espaços ou se empenham na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam (DAGNINO, 2002).

Portanto, essa perversidade dita pela autora, impõe-se alterações na maneira que é analisada o processo de construção democrática no Brasil, assim como as relações entre Estado e Sociedade Civil e o funcionamento dos Espaços Públicos inseridos nessa dinâmica.

Ainda nesse contexto, a paridade existente no conselho, ao invés de ser apenas explorada como um fator democrático, proporcionando equilíbrio e legitimidade aos processos de decisórios, também é considerada uma relação de conflito de interesses. Tatagiba (2002) reflete que a paridade pode trazer condições preliminares para uma real disputa entre oposições e interesses divergentes no interior dos conselhos. Mesmo que entre sociedade e governo exista uma paridade numérica, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório.

Em vista disso, nota-se uma dificuldade tanto do governo quanto da sociedade civil em lidar com a pluralidade encontrada nos conselhos, além da paridade, como foi dito, inseri-se aqui, os pensamentos e ações políticas discutidas pelo vários segmentos participantes, sociedade, governo, usuários, visitantes, técnicos e outros. Fatores que podem dificultar o desenvolvimento de discussões positivas e deliberações de políticas setoriais.

Nessa perspectiva, no exercício das funções, ainda se constata uma desqualificação da relação conselheiro e entidade, pois ainda é falho o processo de capacitação. Alguns poucos conselhos desenvolveram projetos para tentar sanar esse problema, por meio de planejamentos estratégicos e gerenciais, almejando ampliar a eficácia de ações dos conselhos (TATAGIBA, 2002).

Essa tendência indica um avanço no sentido de complementar a capacitação de caráter temático, que já se encontra mais difundida, com a busca de meios para o desenvolvimento de uma maior capacidade coletiva de implementação do conselho como instituição e das políticas públicas por eles definidas (TATAGIBA, 2002, Apud. FORTES, 1996).

Não basta ampliar ou favorecer o acesso a informação e os conceitos das diversas áreas de conhecimento acerca do funcionamento e organicidade do conselho, é necessário repassar aos conselheiros conhecimentos para reelaborarem suas práticas de atuação, fazendo compreender o conselho como espaço plural.

Como visto, os conselhos passaram a ser um instrumento de gestão pública diretamente vinculada ao Estado. Tornam-se responsáveis pela gestão de uma determinada política pública, ligados a formulação, planejamento e controle destas, além de acompanhar, implementar e avaliar os resultados com base no orçamento disponível.

Pressupõe-se que, a partir do momento que organizações da sociedade civil são chamadas a falar em nome de um conjunto de atores em espaços participativos, elas passam a ser consideradas representantes, o que implica a necessidade de compreender de como se dá o exercício desta representação (IPEIA, 2005).

Como observado, constituem uma das principais e importantes experiências da democracia participativa no território brasileiro, pois estão presentes na maioria dos estados e municípios, fazem parte de uma conquista inovadora, a qual capta a participação social nos espaços públicos e deliberativos.

CAPÍTULO II – POLÍTICA PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO CENÁRIO BRASILEIRO

De forma inicial, o capítulo faz uma abordagem do conceito de cidadania desenvolvido na cultura política brasileira, tendo como princípio a promulgação da Carta Constitucional de 1988. Traz um maior entendimento do conceito de participação social, intimamente ligado a concepção de uma nova cidadania.

A partir dessa perspectiva, procura-se compreender a criança e o adolescente dentro nesse novo conceito de cidadania, reconhecendo-os como sujeito de direitos.

Como visto, o presente capítulo se dedica a tratar da inovação democrática brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, bem como do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para uma ampliação da política e do direito a essa categoria, afiliando-se a uma série de lutas e movimentos sociais de participação para se construir uma melhor política para infância.

Expõe que a aprovação da nova Carta Constitucional é fruto de mobilizações sociais contra o autoritarismo. Esta inaugurou na sociedade brasileira, desde 1988, um novo paradigma legal. Segundo Garcia (1999), essa nova realidade possibilitará o desencadeamento de inúmeras ações, articulações e movimentos direcionados para a garantia dos avanços democráticos conseguidos no período pós-constituente.

Dois anos após esse período, publica-se em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual concretiza um notável avanço democrático, ao regular as conquistas relativas ao direito da infância no Brasil. O Estatuto guarda em si um potencial de renovação, resgatando o valor da criança e do adolescente como ser humano e sujeito de direitos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente exige um tratamento especial, prioritário, e para garanti-lo, obriga o conjunto da política, da economia e da organização social a operar um reordenamento; a revisar prioridades políticas e de investimentos; a colocar em questão o modelo de desenvolvimento e respectivo projeto da sociedade, excludente e perverso, que desconhece, na prática estes seres sujeito de direitos: a criança e o adolescente (GARCIA, 1999, p. 95).

Além disso, este estudo tem como base uma análise conjuntural política e social no desenvolvimento dessas legislações. Trazendo consigo, após a promulgação do Constituição de 1988 e do ECA, a inserção dos conselhos gestores de políticas públicas,

a exemplo de uma amostra de movimento social institucionalizado e de participação social na construção do pensamento político da infância brasileira, afirmando uma democracia mais plural e participativa no território. A institucionalização dos conselhos dá continuidade e eficácia ação dos movimentos sociais (Apud. SOARES e GONDIN, 1998).

Nesse caminho, a partir da inserção dos conselhos, existe uma maior participação popular na deliberação e implementação de políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes. De acordo com Martins (2009), garante-se a eleição de prioridades a serem enfrentadas, bem como a continuidade das ações desenvolvidas em uma determinada política social.

2.1) A NOVA CIDADANIA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL.

Em um primeiro momento, quando se pensa em cidadania, a ideia recorrente do senso majoritário, é algo ligado à nação, ao povo como protagonista social. Isto é, indivíduos cumprindo seus deveres e exigindo seus direitos. O fato é que o conceito de cidadania¹³ percorre um longo caminho até chegarmos à maneira que ela pode ser compreendida atualmente.

O conceito de cidadania, por muitas vezes está relacionado aos direitos civis. Ou seja, a cidadania se dá como reflexo de uma relação histórica construída entre as coletividades e o modo dominante de produção social (ABREU, 2008).

No Brasil, a noção de cidadania está intimamente relacionada à teoria constitucional moderna, em que o cidadão possui um vínculo jurídico com o Estado, portanto, atribuem direitos e deveres fixados em uma estrutura legal, como por exemplo, a Constituição Federal de 1988 e outras leis. Segundo Benevides (1994), cidadãos são, em tese, livres e iguais perante a lei, porém súditos do Estado. De acordo com os regimes democráticos, compreende-se que os cidadãos participam ou aceitam o pacto fundante da noção ou de uma nova ordem jurídica.

Diante desse contexto, a cidadania interpretada no contexto histórico brasileiro, está ligada a participação da população por meio de controles legais, em que, elegem-se

¹³Segundo José Murilo de Carvalho, a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. Da cidadania como a conhecemos fazem parte então a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação. (...) A lealdade ao Estado depende do grau de participação na vida política (CARVALHO, 2002, p. 12).

representantes para que eles possam realizar ações para melhor atender as necessidades sociais. O artigo 1º na Constituição expõe que “todo poder emanado povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta constituição”. Muitos interpretam que para se tornar cidadão, o indivíduo deva ter apenas a capacidade para votar. Nesse sentido, elegem, por força do referido dispositivo, Chefes do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal, além dos senadores, deputados federais, estaduais, distritais e vereadores.

A partir disso, entende-se que o brasileiro para executar a cidadania deve votar e escolher seus representantes, para que executem as vontades e necessidades da população. Contudo, esse tipo de prática, transfere poder aos eleitos, privando a política por meio de praticas clientelista e patrimonialistas decorrentes da construção cultural e política brasileira, além de atos populistas que trazem consigo relações de favor dos representantes ao representados.

Este quadro configura uma cidadania passiva, pois exclui e não quer a participação popular na partilha de poder, bem como nas ações governamentais decididas pelo Estado. Apesar da Constituição Federal de 1988 ser considerada um marco democrático no Brasil, práticas clientelistas ainda persistem até sua promulgação. Configura-se por ser uma modernização conservadora que nunca almejou uma cidadania efetivamente democrática, mas sim de reformas que mantiveram a cidadania de modo parcial (BENEVIDES, 1994).

Diante desse contexto, com a finalidade de atribuir maior participação cidadã nas decisões governamentais, ampliando assim o conceito de cidadania, os movimentos sociais, sindicais e populares buscavam maior envolvimento da sociedade civil nos espaços públicos, almejando uma educação política e participativa. Compreendendo uma cidadania ativa que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, o qual, abre novos caminhos para uma atuação política.

Defender a cidadania ativa, no contexto da democracia semidireta, implica o reconhecimento da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular diretamente exercida. No Brasil, implica, ainda, compreender os vícios, as disfunções e os avatares da representação, assim como no sistema eleitoral, que tendem a emperrar o processo da cidadania entre nós (BENEVIDES, 1994, p.10).

Entende-se que a cidadania ativa, se difere da passiva por distinguir a democracia como uma conquista, ela requer mediações, instituições e comportamentos

próprios, constituindo por meio de lutas, sindicatos e movimentos sociais, isto é, espaços permanentes de expressão política como, partidos e a legislação, estendendo-se ao Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores de Políticas públicas, onde o cidadão tem a oportunidade de se torna um formulador de direitos por meio da participação.

Portanto, esse novo conceito de cidadania, impõe a sociedade uma maior articulação com o Estado, através da ampliação da participação social. Segundo Dagnino (1994) não se pode acreditar que o Estado é suficiente para reconhecer, delimitar e encerrar a luta por uma cidadania efetiva.

O processo de construção da cidadania enquanto afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo. Um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação, que inclui de um lado, evidentemente, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles. Isso supõe uma "reforma intelectual e moral", para usar um termo gramsciano. Parece-me que aí está exatamente a radicalidade da cidadania enquanto estratégia política. Supor que o reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima tanto o espaço da sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social (DAGNINO, 1994, p. 106).

O surgimento da nova cidadania no Brasil faz com que a visão do direito como um favor e enraizado de práticas clientelistas se reduza. A Constituição Federal de 1988 traz a tona o direito a ter direitos. A partir dos movimentos sociais, ela se desprende do pensamento liberal, em busca de sujeitos sociais ativos. Isto é, intensifica-se a relação do Estado com a sociedade civil, buscando enfraquecer o estreito vínculo entre Estado e indivíduo, abrindo espaço para uma participação social ativa na estrutura estatal.

A participação social está ligada diretamente a ideia de descentralização¹⁴. Segundo Nepamuceno (1999) esta é efetivada quando as decisões deixam de ser tomadas por um pequeno grupo e passam a expressar a opinião dos mais variados setores da sociedade.

Essa Participação pode ocorrer via espaços institucionalizados de participação, ou pela via e pressão, mobilização, difusão de informações,

¹⁴ É uma divisão do poder de decisão do Estado com a Sociedade, como acontece com os conselhos (...). As decisões deixam de ser privilégio de um pequeno grupo para serem tomadas por mais pessoas (NEPAMUCENO, 1999).

debates públicos ou qualquer outro meio não institucionalizado. As duas formas são legítimas e necessárias. No plano político, porém, a Constituição consagrou a participação formal nos espaços públicos, de forma deliberativa, nos diversos conselhos que institui (NEPAMUCENO, 1999).

Portanto, a noção de uma nova cidadania ou uma cidadania ativa, está intimamente ligada aos meios de participação social exercida pela sociedade nos processos decisórios públicos, em prol de uma aplicação democrática plural. A nova cidadania requer a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram ser os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. Nesse sentido, ela é uma estratégia dos não cidadãos, dos excluídos, uma cidadania de baixo para cima (DAGNINO, 1994).

Portanto, o intuito é aumentar a participação do povo diante do poder e não o poder diante do povo, isto é, fazer com que a sociedade civil consiga exercer controle, fiscalização e autonomia na esfera pública. A participação vai possibilitar um melhor atendimento a suas demandas, pois as ações governamentais serão direcionadas para as reais necessidades da população. Além disso, os recursos públicos poderão ser mais bem aplicados, uma vez que, a execução não caberá apenas ao Estado ou ao poder Executivo, mas também a sociedade civil, configurando assim, uma democracia mais plural e participativa.

É necessário distinguir e qualificar os tipos de participação que aparecem na literatura. Isso porque o incentivo à participação da sociedade civil traz dois elementos importantes à construção da democracia participativa: a ênfase no papel da sociedade civil como ator propositivo, que decide com o Estado sobre as questões públicas; e a transparência da gestão com o orçamento público, na busca da inclusão social das classes subalternas com a democratização do orçamento (NEVES, 2008 p. 17).

Nota-se que cidadania ativa esta intimamente liga aos modos de participação social. É por meio dessa relação que se consegue construir uma democracia participativa, fazendo com que a sociedade possa se envolver nas ações do Estado, levando até ele suas demandas prioritárias. Parte-se da realidade, em busca de resultados que consigam atender um maior contingente populacional.

Como visto a carta constitucional de 1988, em seu artigo primeiro, diz que o poder emana do povo e será agora exercido por meio de representantes eleitos, mas também diretamente. Ou seja, amplia-se o modo de interpretação. Quando se refere à forma direta, entende-se por maior envolvimento social, ou seja, uma nova cidadania organizada a partir do poder compartilhado entre Estado e sociedade.

Com foco na cidadania ativa à infância, os artigos 203¹⁵ e 204¹⁶ da Constituição Cidadã desenham a descentralização das políticas de atendimento às crianças e adolescentes e a participação social da sociedade civil na elaboração e controle dessas políticas. Amplia-se para essa categoria uma democracia exercida através de uma maior participação social, uma cidadania ativa. Esses fatores contribuem para consolidar e reconhecer a política para crianças e adolescentes, além de trazer maior preocupação do Estado e da sociedade para essa categoria, manifestando uma democracia embutida em padrões participativos.

Portanto, este tópico é um esboço para melhor compreender o conceito de cidadania e participação social na política brasileira, bem como entendê-la dentro da infância como algo inovador trazido pela constituição federal, pelos conselhos, bem como pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), que reconhecem uma nova cidadania e compreendem a criança e o adolescente como sujeito de direitos.

2.2) CRIANÇA E ADOLESCENTE COMO SUJEITO DE DIREITO: A POLÍTICA DA INFÂNCIA NO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO.

Sabe-se que as relações clientelistas, bem como os interesses públicos e privados também estão enraizadas no desenvolvimento político, cultural e de direitos da criança e do adolescente. Se por um lado, fala-se em proteção à criança, em trabalho perigoso, e promulgam-se certas leis de impedimento de determinados trabalhos, por outro, a prática é de ignorar a lei, de manter e encaminhar as crianças desvalidas ao trabalho precoce e futuro subalterno, numa clara política de separação de classes ou de exclusão de vastos grupos sociais do exercício da cidadania (FALEIROS, 2009 p. 34).

Por meio dessas relações, observa-se a atuação dos vários movimentos populares nas décadas de 80 e 90. Apesar das organizações não governamentais se desenvolverem em áreas bastante heterogêneas, como formação profissional, alfabetização e venda de

¹⁵ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. II - o amparo às crianças e adolescentes carentes.

¹⁶ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

produtos, ainda há uma ligação com a religiosidade. Porém, apesar dos fatores, a política para infância vai ganhando corpo, espaço e mais autonomia.

O direito da criança é colocado em evidência por inúmeras organizações, como por exemplo, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua¹⁷ (MNMMR). Este realizou três encontros em Brasília, 1986, 1989, 1993 contribuindo consideravelmente para trazer a temática da política à infância como debate nacional. (FALEIROS, 2009). As crianças e adolescentes aparecem como sujeito de direitos, ou seja, cidadãos. Portanto, desenvolve-se um apoio internacional, organizam-se movimentos para formação do estatuto e busca-se voz nos fóruns governamentais e não governamentais sobre criança.

Em 1992, o MNMMR conta com 90 comissões locais estruturadas, 139 núcleos de base de meninos e de propagandas, cerca de três mil militantes, e três centros de formação para educadores de rua. Há 400 programas de atendimento ligados ao Movimento (FALEIROS, 2009. Apud, BARBETTA, 1993, p. 170).

Para se chegar a uma normatização federal como, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais e a sociedade civil, enquanto atores protagonistas atuaram com propostas para uma melhor regulamentação nacional. Não foi o Estado que adotou sozinho, e por si só, as diretrizes jurídicas, e sim, a sociedade que lutou e demandou um reconhecimento por parte do poder público, da necessidade de desenvolvimento e concentração de esforços nessa área (GARCIA, 1999).

Nesse sentido, como destaque a sociedade civil na construção do direito a Criança e ao Adolescente, observa-se mais uma vez que o MNMMN tem um papel ativo na Constituinte. Este contribuiu para sensibilizar a sociedade em aprovar e exigir a aplicação da Constituição cidadã, bem como a elaboração de um Estatuto que tratasse do direito a infância e juventude.

Em vista disso, as legislações que argumentam os direitos da criança e do adolescente perpassam diferentes áreas. Contudo, este trabalho irá se ater ao momento que eles se estabelecem no cenário brasileiro, isto é, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e Adolescente- ECA de 1990.

Parafraseando Garcia (1999), as principais áreas de exercício dos direitos humanos, portanto da democracia, incluídas na legislação brasileira são: a criança e adolescente. É por meio da aprovação da Constituição Federal de 1988 que o artigo 227,

evidencia marcos legais preocupados com o desenvolvimento da sociedade civil, bem como ao reconhecimento da política à infância no país.

A Constituição cidadã, em seu capítulo VII que trata da família, da criança, do adolescente, do jovem e idoso, especificamente no artigo 227, busca um foco na criança e adolescente. O preâmbulo informa que:

Garante-se à criança e ao adolescente, como dever do Estado e da sociedade os direitos à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A partir desse cenário, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada buscavam um maior reconhecimento da criança e adolescente com sujeito de direitos, perpassando assim, a lei constitucional. Isto é, buscavam a especificidade da política e do direito a proteção à infância.

Neste período, vários encontros são realizados, negociações e pressões para que a lei que rege o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) fosse aprovada em tempo recorde, ou seja, menos de dois anos após a promulgação da Constituição em 5 outubro de 1988.

À vista disso, desde julho de 1990, em substituição ao Código de Menores de 1979¹⁸, o Brasil está diante de uma nova lei federal, nº 8.069, aprovada em julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que regulamenta o artigo 227 da conhecida Constituição Democrática e traz dentro dos direitos fundamentais esclarecidos pelo Estatuto o artigo 3º;

Art. 3º. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo de proteção integral de que trata esta Lei, assegurado-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990).

A aplicação do Estatuto vem explicando, na reflexão e na prática dos agentes públicos, dos pais e educadores, a ideia de um Sistema de Garantia de Direitos que visa à efetivação dos direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes, por meio da garantia de acesso a bens e serviços promovidos pela política de atendimento dos

¹⁸ Uma das primeiras estruturas de proteção aos menores desenvolvidas no Brasil. Este foi produto de uma época culturalmente autoritária e patriarcal, portanto, não havia preocupação com o problema do menor em compreendê-lo e atendê-lo de forma digna e democrática. Durante a vigência do Código de Menores, não havia diferença de tratamento entre os menores com os demais sujeitos infratores.

direitos da criança e adolescente, de acesso a justiça em defesa desses direitos quando ameaçados e violados e através de um controle social externo sobre todo esse sistema, para mantê-lo eficiente e eficaz (CENDHEC, 1999, p. 68).

O Estatuto da criança e do Adolescente, o ECA, regulamentou conquistas presentes na Constituição, e a sua implantação, mesmo que morosa, dados os entraves e resistências de setores da sociedade brasileira, vem promovendo uma revolução nas áreas jurídicas, social e política (LEAL, 2009).

Dessa forma, a sociedade e o Estado precisam assegurar a sobrevivência, o desenvolvimento, bem como a proteção e a participação de crianças e adolescentes como garantidores de direitos subjetivos dos seus titulares, assim como se estabelece na Constituição Federal e no Estatuto, quando se refere ao artigo 4º; “é dever da família, da comunidade da sociedade em geral e do Poder público assegurar, com absoluta prioridade a efetivação dos direitos fundamentais da criança e adolescente”.

É de suma importância perceber que as conquistas, assim como a afirmação da política a infância não se constituíram apenas por base estatal e governista, nota-se um grande vínculo com a participação social. Esta conseguiu se relacionar com o governo para construir uma política mais efetiva, direcionada a uma proteção geral, àquela em que o Estado, a sociedade e a família são igualmente responsáveis em assegurar o direito da criança e do adolescente.

2.3) LEGISLAÇÃO À INFÂNCIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSELHOS GESTORES.

Como visto a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), através da Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990, foi resultado de mobilização na defesa da criança e do adolescente desde a década de 70 e 80. A partir desse cenário, levanta-se a bandeira de atendimento integral e participação social na formulação das políticas voltadas a infância e a outros setores.

Os anos 90 deram lugar a movimentos com propostas de mudanças, de reforma e mobilização social, no sentido de fortalecer a democracia e os direitos humanos. Como visto, no caso da criança e adolescente, essa luta culminou com a inclusão do artigo 227 na Constituição Federal, foi regulamentado Estatuto da Criança e do Adolescente. No mesmo documento, estabelece que as políticas sociais do governo devam ser realizadas em conjunto com a sociedade civil. O ECA é provavelmente o caso mais específico de uma política setorial que busca explorar o potencial das brechas conquistadas na

Constituição de 1988 para a introdução de mecanismos de participação popular no funcionamento institucional do país (Apud, FORTES, 1996, p. 21).

A inclusão da participação social enquanto princípio teórico-prático no arcabouço jurídico- legal do Estado diz respeito ao processo constituinte e à Constituição Federal de 1988, visto que estes representam a intenção de ampliação e execução dos direitos sociais (SOUZA, 2009).

Em busca dessa maior participação popular, Tabatiga (2002) relata que é por meio do Estatuto que se definem as diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente nos conselhos de direitos e seus respectivos fundos, além de englobar a composição paritária entre Estado e sociedade no poder de deliberar políticas de atendimento a essa categoria.

“São diretrizes da política de atendimento: (...) criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais (...) Manutenção dos fundos nacionais, estaduais e municipais vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente (...) As entidades governamentais deverão proceder a inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento (...) junto ao conselho municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (...) As entidades não governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente” (Lei Federal nº 8.069, art 88, parágrafo 2, parágrafo 4, art. 91).

A partir disso, percebe-se que os conselhos da criança e do adolescente fazem parte de uma nova política da estrutural social para a infância brasileira. O conselho deve ser criado por lei, conforme visto no artigo 88 do Estatuto.

É importante destacar que a participação da população na formulação e fiscalização das políticas sociais está prevista e garantida tanto na Constituição Federal de 1988, quanto ECA. Ambos abrem espaço e impõe a implantação de conselhos gestores de políticas públicas, o que no caso da criança e do adolescente corresponde aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, os quais devem organizar-se nos níveis municipal, estadual e federal e, dessa forma, garantir a articulação de políticas em todos os níveis, conforme estabelece artigo 86 do ECA:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Portanto as atuações dos conselheiros, bem como as deliberações tomadas no conselho devem seguir um diagnóstico municipal, estadual ou federal que oriente as questões referentes à necessária proteção infanto-juvenil. Portanto as deliberações tomadas pelo conselho devem considerar todas as políticas que compõem o Sistema de Garantias apregoadas pelo ECA, ou seja, devem constar no plano, as Políticas Sociais Básicas, as Políticas de Assistência Social, bem como as Políticas de Garantias de direitos. Destarte, esse seguimento deve ser constituído sobre uma participação popular, por meio de representantes governamentais, da sociedade civil, conselheiros tutelares e outros, a fim de fortificar e garantir os direitos da criança e adolescente.

A partir disso, verifica-se que os conselhos, como novos espaços públicos, constituem a inovação de mecanismos da ação política, propondo assegurar os direitos fundamentais previsto no Estatuto e na Constituição. Martins (2009) relata que esse espaços públicos tem por objetivo implementar a política de atenção à criança enquanto ação integrada, uma vez que as políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes têm a necessidade de se articular às mais diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, trabalho e garantia de direitos, para que se tenha um atendimento realmente efetivo para essa população.

Em suma, uma das maneiras encontradas para um maior envolvimento da participação social nos processos decisórios, como salientados, encontra-se na criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Por finalidade, trazem consigo uma maior mobilização social, inserindo a atuação da sociedade civil, junto ao governo, como entes executores de políticas públicas e sociais. Além disso, a sociedade civil exerce mecanismos de controle social¹⁹, que tem por intuito, a manutenção e fiscalização do que é decidido, bem como observar o relacionamento do Estado e sociedade no fortalecimento da política. Portanto,

Os conselhos constituem-se novidade no campo de gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa.(...) São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas do governo, firmando bases empíricas viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática (MARTINS, 2009, p. 190).

¹⁹No período pós constituinte, o controle social é concebido como um elemento constitutivo da gestão das políticas públicas, da gestão pública, ou melhor, a população participa e fiscaliza as decisões do Estado (SOUZA, 2009).

À vista disso, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 com a regulamentação sobre a infância, bem como a criação do ECA em 1990, afirmando a criança e o adolescente como sujeitos dotados de direitos e reconhecidos pelo Estado e sociedade, em 12 de outubro de 1991 é expedida a Lei nº 8.242 que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- CONANDA, um ano após a vigência do ECA.

O CONANDA- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- é um espaço público institucional, de composição paritária entre governo e sociedade civil, com poder deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, no que concerne à Política Nacional de Promoção, Atendimento e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes (SALES, 2009: 224).

Como conselho nacional, o CONANDA tem como competência básica, formular as diretrizes gerais da Política Nacional aos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como, avaliar as políticas estaduais, municipais, e distritais, além da execução e atuação dessas, nos demais conselhos de direito que abraçam temática. A instalação do CONANDA representa o coroamento de uma mudança institucional, pois o conselho vai impulsionar a implantação do ECA, que traz uma mudança fundamental nas políticas anteriores relativas à infância (FALEIROS, 2009).

Segundo dados do CBIA – Centro Brasileiro para Infância e Adolescência²⁰, até dezembro de 1993, havia em funcionamento 22 Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente, 1.808 Conselhos Municipais de Direitos, ocupando 39,01% dos municípios (FALEIROS, 2009).

Com referência a esses dados, após dois anos de publicação do ECA e um ano posterior a criação do CONANDA, obtivemos em 15 de janeiro de 1992, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF pela a lei nº 234²¹. Esta atribuiu o conselho como um órgão formulador, deliberativo e controlador das políticas e das ações em todos os níveis de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal.

A criação desse conselho surge como mais um fator de conquista social e ampliação democrática. O CDCA-DF aparece inserido na formulação da política distrital e na promoção e garantia de direitos de crianças e adolescentes. Ademais, o

²⁰ Antiga Fundação do Bem-Estar do Menor.

²¹ Modificado pela Lei nº 3.033/2002, de 18 de julho de 2002.

conselho distrital, também executa o controle e fiscalização das ações desenvolvidas por órgãos governamentais e não- governamentais na execução da política distrital voltada à proteção integral infanto- juvenil.

Assim sendo, observa-se que as décadas de 1990 e início de 2000, contribuíram significativamente para uma maior participação social no Brasil, atribuindo consigo um movimento social institucionalizado trazido pelos conselhos nacionais, estaduais, distritais e municipais, a fim de se obter uma maior aproximação na formulação de políticas públicas e sociais destinadas a crianças e adolescentes. Isto é, o fortalecimento da sociedade civil nas ações estatais, abrindo assim, uma maior articulação a democracia participativa.

Os Conselhos constituem uma inovação em termos de avanços democráticos e possuem grandes potencialidades. São espaços que institucionalizam a participação, deliberação, fiscalização e controle sobre as políticas sociais. Possibilitam, portanto, uma redefinição das relações entre o Estado e a Sociedade Civil, viabilizam a ampliação da participação social para além das eleições e um indiscutível aprendizado de cidadania (Apud, COHN, 1998, p. 163).

Resumidamente, os conselhos gestores de políticas públicas, bem como os da criança e adolescente após a Constituição de 1988 e a criação do ECA possibilitaram uma redefinição nas relações existentes entre Estado e Sociedade civil.

A partir da Constituição Cidadão e do Estatuto, o surgimento dos Conselhos se tornou mais um fator de ampliação democrática, participativa, a fim de fortalecer o direito da criança e do adolescente e afirmando essa categoria como sujeitos dotados de direitos, além de configurar uma nova definição da relação existente entre Estado e sociedade civil. Martins (2009) relata que a criação desses, acaba com a limitação que existia, até então, da participação popular apenas no período da eleição e com a deliberação das políticas feitas somente pelos representantes eleitos pelo povo.

Portanto, ao longo dos anos e como visto nos tópicos anteriores desse capítulo, amplia-se o conceito de cidadania ativa, concomitante a participação social nos processos decisórios públicos. Trazendo ao Brasil uma nova concepção de democracia, mais plural e participativa em que a população, bem com a sociedade civil organizada e institucionalizada, a partir de movimentos sociais, orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas conseguem estimular um maior vínculo com o governo, levando até ele suas principais necessidades.

Nesse sentido, a sociedade parte de uma perspectiva real, buscando ações estatais que consigam sanar seus principais problemas, além de atribuir a todos, bem como a criança e ao adolescente, direitos conquistados, usufruto da ampliação democrática.

03) CONSELHO DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL.

O presente capítulo é resultado procedente da pesquisa²² por mim realizado no âmbito do CDCA-DF mediante o Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS)²³. Os dados obtidos neste processo foram disponibilizados junto a Prof^a Dr^a Ângela Vieira Neves ²⁴ para a construção desse trabalho de conclusão de curso, com o intuito de aprofundar o conhecimento dos Conselhos Gestores e da participação da sociedade civil nos processos democráticos e participativos.

Dessa maneira, analisamos com mais profundidade a participação dos novos sujeitos políticos envolvidos CDCA-DF no fortalecimento a política infanto- juvenil. É observado a participação da sociedade civil através da representação das entidades, bem com das organizações não- governamentais nesse processo, incentivando a partilha de poder e a extensão da democracia participativa.

Os conselhos constituem-se novidade no campo de gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral (MARTINS, 2009, p. 190).

Este capítulo fará uma abordagem histórica, baseada na Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, para concretizar o CDCA-DF como órgão de autonomia política, deliberativo, atribuído de competências e organização interna, a fim de efetivar políticas para crianças e adolescentes do Distrito Federal. O conselho tem seu funcionamento regulado por um Regimento Interno, o qual expõe as melhores formas de atuação e competências do órgão. Parafraseando Martins (2009), entende-se que os conselhos foram revestidos de responsabilidades de controle popular, enquanto mecanismos capazes de assegurar a intervenção do conjunto da sociedade nas decisões acerca das políticas sociais. Como destaca Neves;

²² A pesquisa intitulada; “Espaços públicos , Participação da sociedade civil e construção democrática: Um estudo os arranjos participativos na cultura política brasileira” tem como proposta, avaliar os conselhos de políticas públicas, bem como observar a participação da sociedade civil na cultura política no Brasil. Nesta, atuei como bolsista de Iniciação Científica e participe do PIBIC durante três anos consecutivos. (2013-2016).

²³ Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social – GEPEDSS. Coordenado pela Prof^a Dr^a Ângela Vieira Neves do Departamento de Serviço Social- SER do Instituto de Ciências Humanas – IH na Universidade de Brasília.

²⁴ Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós- Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp.

Os conselhos gestores vêm expressar a possibilidade de ampliação e resignificação da própria democracia, por trabalharem na construção de uma nova cultura participativa na esfera pública (NEVES, 2012, p. 175).

Com a intenção de estudar o conselho como instituição participativa e deliberativa, este capítulo fará uma abordagem do perfil sócio político dos conselheiros participantes da atual composição²⁵, observando a quantas gestões estão presentes no conselho, a faixa etária dos representantes, a relação de gênero presente no espaço e o nível de escolaridade.

A partir disso, cabe observar a participação da sociedade civil como um fator de ampliação democrática e fortalecimento político. Para que fossem analisadas informações a esse respeito, este capítulo fará uma abordagem aos representantes das entidades presentes no CDCA-DF, a fim de identificar o seguimento que representam, o grau de associativismo, bem como os interesses defendidos no conselho, argumentando se esses fatores influenciam na construção política, bem como nos processos decisórios, participativos e democráticos associado a estrutura do CDCA-DF.

À vista disso, cabe analisar a sociedade civil como um fator de expansão democrática, com enfoque nos empecilhos e resistências que vêm sofrendo ao longo dos anos, fazendo-se um recorte no processo de luta hegemonia, tanto quanto de reconhecimento como instrumento de participação e de decisão pública.

3.1) HISTÓRICO, COMPETÊNCIAS E ORGANICIDADE.

Como observado, vários elementos de participação foram incorporados na legislação brasileira, atribuindo um maior vínculo dos conselhos gestores e da sociedade civil nos processos deliberativos públicos.

Partindo para o Conselho do Direito da Criança e do Adolescente do Distrito Federal- CDCA-DF, obtivemos diversos elementos que influenciaram o desenvolvimento desse conselho em seu processo de formação e fortalecimento do direito da criança e do adolescente.

A partir dos capítulos anteriores, percebe-se que a Constituição Federal e o ECA tiveram um marco importante no processo de construção na Política da Infância, bem como na criação dos conselhos de políticas públicas e consequentemente no CDCA-DF.

²⁵ A composição do CDCA-DF é renovada a cada dois anos, atualmente, entende-se como “atual gestão”, o período de 2015 e 2016.

Como já mencionado, a Constituição de 1988 expõe o dever do Estado, da família e da sociedade em assegurar a criança e ao adolescente o direito à alimentação, à saúde, à vida e outros. Para reforçar o que foi dito, o mesmo artigo, no parágrafo primeiro, discorre que o “Estado promoverá programas de assistência integral a saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas”.

A partir disso, observa-se claramente uns dos trabalhos realizados pelos conselhos gestores na ampliação aos direitos à infância, contextualizando a participação da sociedade civil nesse processo. Como visto as entidades não- governamentais, tem o intuito de promover a aplicação de recursos destinados a crianças e adolescentes, além de criar programas de prevenção e atendimento a esse público.

Após a Carta Constitucional, a lei 8.069 de 13 de julho de 1990 que dispõe sobre as condições de promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como da organização e funcionamento dos serviços correspondentes, avançou-se na construção do direito à infância e juventude ao reforçar o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta, já prevista na Constituição de 1988.

O Estatuto elevou a criança e o adolescente a uma preocupação central na sociedade, incorporando propostas e orientações de políticas públicas em todas as esferas de governo, por meio da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a criação de conselhos paritários, igualando o número de representantes do Estado e da sociedade civil organizada, em prol de melhorias nas políticas realizadas a essa categoria.

Em suma, O ECA foi especialmente criado para revelar os direitos e os deveres das crianças e dos jovens, garantindo que todos eles, independentemente de cor, etnia ou classe social, sejam tratados como pessoas que precisam de atenção, proteção e cuidados especiais para se desenvolverem e serem adultos saudáveis.

Segundo Martins (2009), as leis orgânicas criadas para regulamentar a Constituição Federal, instituíram os conselhos, como mecanismos de discussão e deliberação de políticas sociais, incorporando estratégias democráticas e participativas. Estes se desenvolvem através de um novo tipo de relacionamento entre sociedade civil e

Estado no que diz respeito à política social. Não sendo diferente com a estrutura política infanto- juvenil.

Saindo dos conceitos federais, buscando uma perspectiva distrital de desenvolvimento e participação social, após dois anos de aprovação do ECA, em 15 de janeiro de 1992, foi publicada a Lei nº 234 a qual dispõe sobre a política dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal e de outras providências, trazendo consigo o reconhecimento do CDCA-DF.

Esta esboça em seu primeiro capítulo as políticas voltadas a esse determinado grupo, e o artigo 1º se expõe da seguinte maneira;

Art. 1º - Os direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal serão assegurados através de políticas sociais básicas que propiciem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual, social e comunitário de crianças e adolescentes, com dignidade, respeito, liberdade e a convivência familiar e comunitária (LEI Nº 234, 1992).

Porém, este artigo sofre alteração no ano seguinte, retirando políticas sociais básicas e recolocando políticas compensatórias²⁶, reforçando a ideia dos programas de assistência social e serviços especiais de prevenção, além da identificação e proteção jurídico social para o contingente situado fora do alcance das políticas sócias básicas.

Após a aprovação da lei distrital e consequentemente da criação do CDCA-DF. Este último, apesar de ter sido incorporado na Lei que dispõe sobre a política dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal, tão pouco obtinha meios para funcionar e se organizar efetivamente.

Em vista disso, uma maneira encontrada para enrijecer a organização do conselho distrital, bem como fortalecer a política infanto- juvenil, promulgou-se em 28 de agosto de 2009 a Resolução Normativa nº 40/2009 que dispõe sobre a aprovação do Regimento Interno do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal CDCA/DF.

Segundo o Regimento Interno do CDCA-DF (2009), este é um órgão vinculado administrativamente à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS, que proporcionará os meios necessários ao seu efetivo funcionamento,

²⁶“Políticas compensatórias compreendem o conjunto dos programas de assistência social e serviços especiais de prevenção, identificação e proteção jurídico sociais direcionados para o contingente situado fora do alcance das políticas sociais básicas; vítimas de transgressões físicas, psicológica ou moral; portador de deficiência física, sensorial ou mental; privados de convivência familiar ou com dificuldades de conduta relacionadas a uso de drogas, prática de ato infracional e outras (...)As políticas compensatórias têm natureza assistencial e atenderão a todos que delas necessitam, independente de capacidade contributiva”. (LEI nº 234, 1992).

preservada sua autonomia, observada sua composição paritária, conforme dispõe o artigo 88 da Lei Federal nº 8.069- ECA, o qual reconhece o conselho como órgão deliberativo e controlador das políticas de ação governamental e não-governamental.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais.

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; [...]

VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (ECA, 1990).

Portanto, O CDCA-DF é criado como um órgão formulador de políticas, regulamentado por normas distritais e federais, o qual leva em consideração a participação da sociedade nos processos decisórios, buscando paridade, isto é, igualdade numérica e participativa da sociedade civil e governo nas deliberações do conselho. Verifica-se que os conselheiros governamentais representam órgãos do poder executivo e os não- governamentais representarão as entidades da sociedade civil. Além disso, a Lei nº 234, no capítulo três, expõe as principais competências do CDCA-DF para que se faça a apropriação de uma política de qualidade.

Art. 7º - Compete ao Conselho CDCA/DF, entre outras atribuições estabelecidas nesta lei:

I - Deliberar sobre a política dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal, orientando suas diretrizes em conformidade com esta lei, o Estatuto da Criança e do Adolescente e as normas gerais estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, nos termos do inciso I, art. 2º, da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.

XIII - gerir o Fundo dos direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, alocando recursos para as entidades governamentais e repassando recurso para as não-governamentais; [...]

XV - conceder registros e processar inscrição de programas às entidades não-governamentais de defesa, de promoção e atendimento à criança e ao adolescente do Distrito Federal; [...]

XVII - deliberar sobre outros assuntos relacionados com as políticas dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal; [...]

XVIII - estabelecer prioridade na aplicação de recursos públicos para execução de políticas de direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal.

Nota-se que as competências do CDCA-DF abrangem diversas áreas, como deliberação da política, orçamento, concessão de registro a entidades prestadoras de

serviço e o planejamento de utilização de recurso. O conselho tem por objetivo formular, controlar e acompanhar a política distrital de proteção integral aos direitos da criança e adolescente, a fim de editar normas gerais, bem como fiscalizar e executar os direitos atribuídos. Também compete ao CDCA-DF gerir o fundo, com o intuito de definir a captação, administração e aplicação dos recursos financeiros.

Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle (...). O conselho não quebra o monopólio estatal de produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada (...) em co- gestão com a sociedade civil (Apud, MOREIRA, 1999: 65).

O CDCA-DF se organiza por meio de um plenário, que se reúne mensalmente para deliberar e decidir os temas que consideram mais relevantes com relação à criança e adolescente do Distrito Federal. O Conselho é composto de 30 conselheiros titulares, sendo para cada um, dois suplentes. Portanto é dividido igualmente entre sociedade civil e governo, ou seja, 15 conselheiros titulares que representam a sociedade civil e 15 que representam o governo e cada um com dois suplentes, somando em um total de 90 conselheiros.

Além do plenário, a estrutura engloba uma diretoria executiva que tem a função de agilizar a gestão do conselho, encaminhar as decisões do pleno e gerir o monitoramento das ações da secretaria executiva. Esta última é responsável em fazer a gestão cotidiana do CDCA-DF, preparando minutas de documento, realizando atendimento ao público e dando suporte aos conselheiros.

A secretaria executiva é que mantém o relacionamento com a secretaria da criança, eles que fazem o contato com o serviço jurídico e com a secretaria de governo na procuradoria (Fala do conselheiro 01- representante da sociedade civil- gestão 2015/2016).

Ademais, o conselho é composto por sete comissões temáticas, Políticas Públicas, Orçamento, Finanças e Fundo da Infância e Adolescência, Legislação, Medidas Socioeducativas, Conselhos Tutelares e Formação e Mobilização e outras criadas por decisão do Plenário. Estas são de natureza técnica e caráter efetivo, compostas paritariamente por no mínimo quatro membros titulares ou suplentes da representação do Poder Executivo e da Sociedade Civil.

(...) fora as comissões já existentes, surgem também às temporárias em determinado período, como por exemplo, nas conferências da criança e do adolescente, as quais eu participei nas duas últimas como comissão organizadora. Então, existem as comissões temáticas e existem as temporárias. (Fala do conselheiro 02- representante da sociedade civil- gestão 2015/2016).

Nota-se que CDCA-DF, a partir do Regimento Interno montou uma estrutura, baseando-se na normativa nacional²⁷, para melhor organizar e implementar a política distrital. O Regimento conduziu uma melhor sistematização da infância, por meio de deliberações que alcancem um maior contingente populacional e consiga atender, de maneira efetiva, crianças, adolescentes e familiares.

Porém, apesar dos avanços, o conselho ainda precisa de reconhecimento para melhor efetivar as deliberações e cumprir com êxito, os objetivos e competências delimitados pelo Regimento Interno.

Temos desafios, onde esbarramos na política local, esbarram-se em questões de estrutura de poder, de políticas mesmo. É esse o nosso desafio, eu diria que o conselho na sua teoria, tudo aquilo que ele delibera deveria ser respeitado, porém na prática a gente ainda precisa consolidar que essas deliberações sejam cumpridas (Fala do conselheiro 03- representante da sociedade civil- gestão 2015/2016).

Apesar dos desafios, percebe-se que o conselho funciona como instância deliberativa e com competência legal para formular políticas e fiscalizar a implementação, isto é, democratizar a gestão. Dagnino (2002) salienta que os conselhos podem influir no processo de decisão de políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários, além do poder de interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não- governamentais responsáveis pela execução de políticas. Impõe-se mecanismos de responsabilização do Estado junto a sociedade.

3.2) PERFIL DO CONSELHO, OBJETIVOS E DELIBERAÇÕES.

Tendo como base bibliográfica estudos sobre espaços públicos e participativos, mais especificamente sobre conselhos gestores de políticas públicas, é fundamental analisar o perfil dos representantes do CDCA-DF. Nesse sentido, será observada a estrutura dos atores da sociedade civil, bem como do governo, que compõe grupos de trabalho deliberativos e executores da política à infância no Distrito Federal.

Como se sabe, o CDCA-DF é um conselho de caráter deliberativo, composto por trinta membros titulares, quinze são representantes do poder executivo, garantindo representatividade nas seguintes áreas: Direitos Humanos, assistência social, educação, saúde, cultura, esporte, juventude, infância e adolescência, governadoria, turismo, planejamento e outros. E quinze representantes de organizações representativas da

²⁷ Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA

sociedade civil, legalmente constituídas e registradas no conselho. Estas têm como obrigatoriedade, atuar na área de atendimento a infância e adolescência no Distrito Federal a mais de um ano. Enquadram-se as entidades de classe, entidades de estudo, de pesquisa e as de defesa de direitos a criança e adolescentes.

Portanto, numericamente falando, o CDCA-DF é um conselho paritário. Segundo Tatagiba (2002), a paridade é considerada uma condição preliminar para um real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo, dessa forma, a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório.

Sempre haverá conflito entre governo e sociedade civil, não digo conflito só do embate difícil, mas do conflito saudável também. São duas esferas que vivenciam espaços diferentes, o governo ele vem de uma esfera burocrata, isso a gente não pode negar e os representantes da sociedade civil vem de uma realidade de ponta. (...).Esses conflitos sempre existiram, vejo que são conflitos saudáveis mas que temos às vezes embates muito difíceis, afinal cada um também defende a sua esfera, e quem está presidindo deve trazer um consenso.(Fala do Conselheiro 02- Representante da Sociedade Civil-gestão 2015/2016).

Nesse contexto, mesmo que a paridade e a pluralidade na composição do conselho representem uma conquista, isso não garante, por completo, a ausência de conflitos, de interesses e de práticas paternalistas e clientelistas já trazidas pelos conselheiros, órgãos ou entidades. Essa quebra na cultura política ainda está em processo de desconstrução e representam longos anos de movimentos sociais e participação política.

Paridade não se reduz a uma questão numérica de metade- metade. Paridade implica correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos (RAICHELLIS, 2000, p. 44).

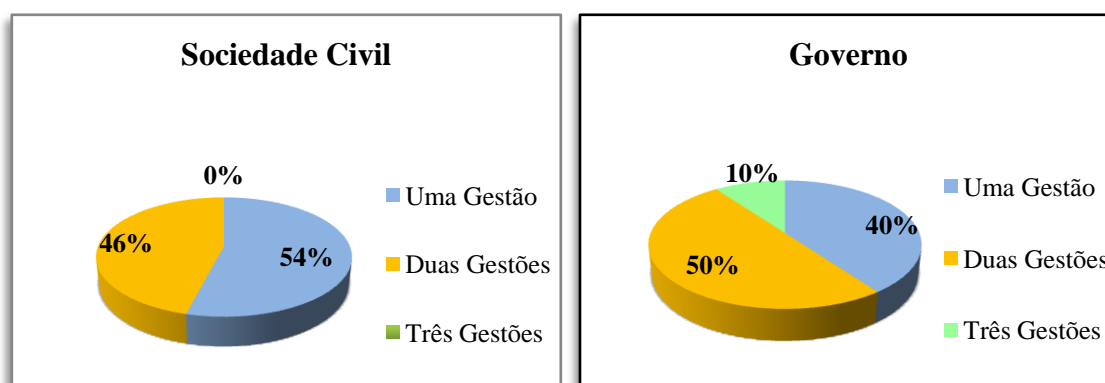
Para aprofundar essa discussão, identificando a pluralidade presente no conselho, a pesquisa tem como base de análise a retirada de dados do CDCA-DF que traçam o perfil sócio político dos conselheiros participantes. Foram realizadas quatro entrevistas com membros da sociedade civil e 23 questionários aplicados com os representantes governamentais e não- governamentais, com o intuito de traçar o perfil da atual composição do conselho, retirando informações complementares a pesquisa.

Dentre os representantes que responderam ao questionário, 13 são membros da sociedade civil, exercendo titularidade ou suplência no CDCA-DF, geralmente são delegados ou eleitos para representar a entidade no conselho. Os 10 restantes são os

representantes do governo, titulares ou suplentes que desempenham representação de órgãos distritais..

Para além da organicidade do conselho, bem como da relação numérica e participativa da sociedade civil e governo, é interessante conhecer um pouco mais desses sujeitos políticos, no que diz respeito à quantidade de gestões que estão no CDCA-DF, à faixa etária, o sexo e o grau de escolaridade que possuem. Esses fatores podem explicar melhor os resultados obtidos com a pesquisa, bem como identificar o processo de politização do conselho, a partir dos objetivos, competências e deliberações atreladas à responsabilidade desses representantes.

Gráfico 01- Perfil sócio político dos conselheiros do CDCA-DF. Quantas gestões estão no CDCA-DF.

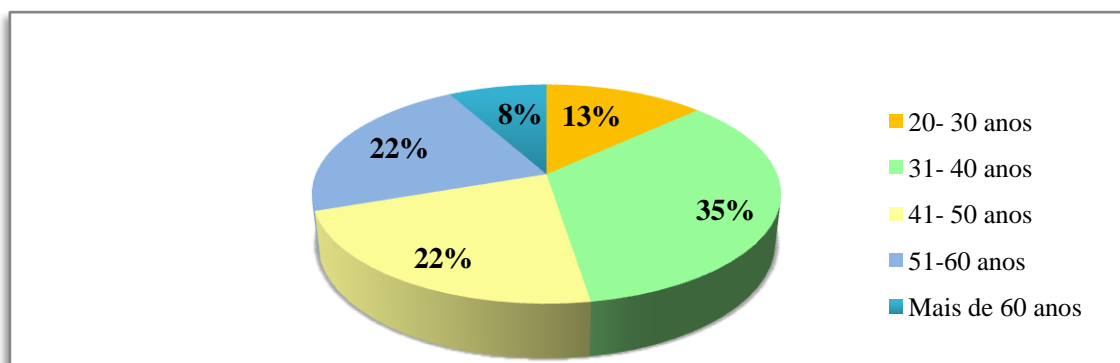


Fonte: autoria própria.

O gráfico acima mostra como se dá a participação do governo e da sociedade civil no CDCA-DF ao quantificar as gestões que os órgão e entidades envolvidas já participaram. No caso do governo 50% dos conselheiros que responderam ao questionário estão na segunda gestão e 10% se encontram na terceira representação seguida. Já no que diz respeito à sociedade civil, 54% esta na primeira gestão e nenhuma se encontra na terceira. A partir disso, transparece que a rotatividade da sociedade civil pode ser um fator que comprometa sua representação, dificultando sua habitualidade representativa no conselho, concomitante a suas falas, interesses e projetos de luta.

Para algumas entidades, pouco habituadas a espaços coletivos e democráticos de decisão, o acesso ao Conselho é visualizado como mecanismo que possibilitaria, de forma mais direta, o atendimento as demandas específicas e o equacionamento de pendências com órgão governamentais (RAICHELIS, 2008, p. 244).

Gráfico 02- Perfil sócio político dos conselheiros do CDCA-DF. Faixa etária dos conselheiros representantes do CDCA-DF.

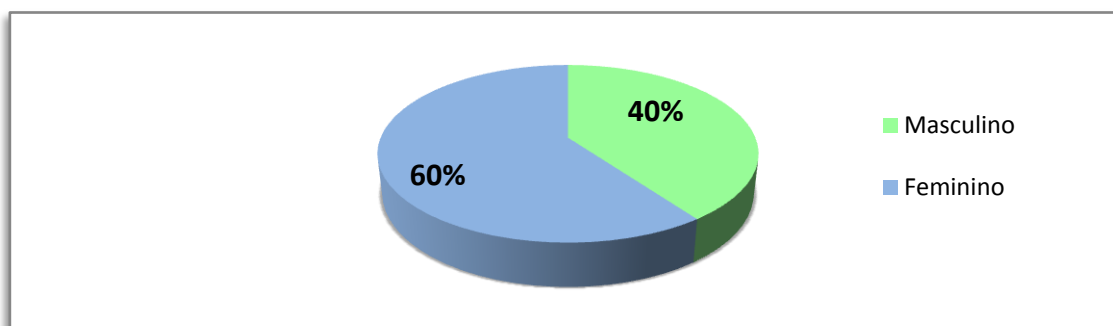


Fonte: autoria própria.

Sabe-se que os conselhos são considerados novos espaços de participação, uma novidade no campo das gestões de políticas sociais, embasadas em uma democracia participativa. Concomitante a inovação na criação dos conselhos, observa-se também, que os representantes do CDCA-DF são majoritariamente de pessoas jovens. A maior parte, com 35%, está inserida em uma faixa etária de 31 a 40 anos, que juntada com os 13% de 20 a 30 anos e os 22% de 41 a 50, somam um percentual de 70% do total de representantes. Esta juventude pode trazer ao conselho, novos conceitos de direitos, além de inovar os aparelhos democráticos e os espaços participativos.

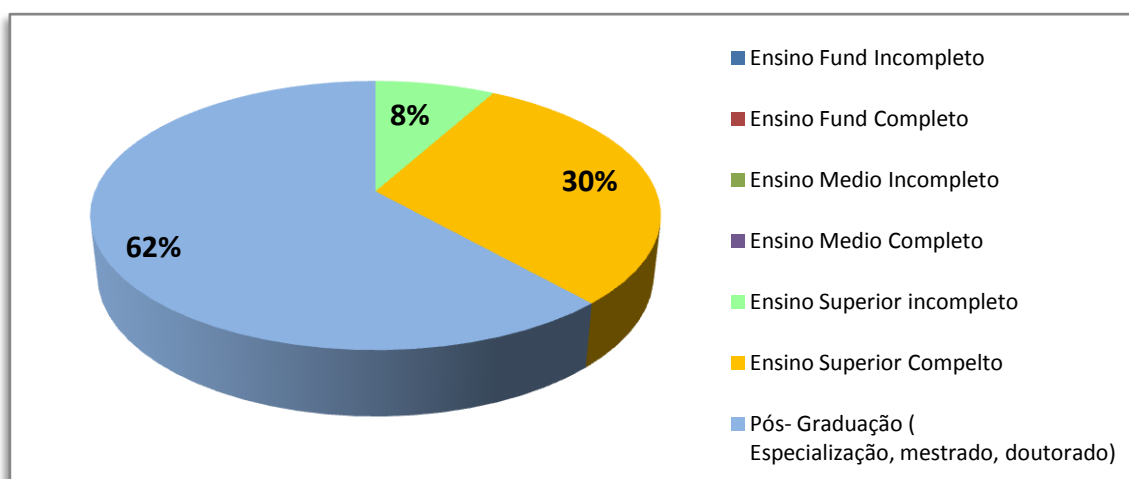
Os Conselhos constituem uma inovação em termos de avanços democráticos e possuem grandes potencialidades. Essa geração, busca a institucionalização da participação, por meio de deliberações, fiscalizações e controle sobre políticas sociais. Portanto, é um espaço que possibilita uma redefinição nas relações entre Estado e sociedade civil, viabilizando uma ampliação para além das eleições e um indiscutível aprendizado de cidadania (MARTINS, 2009).

Diferentemente da democracia representativa, a participativa atrelada ao CDCA-DF consegue atribuir uma maior diversificação de gênero dentro do seu espaço.

Gráfico 03- Perfil sócio político dos conselheiros do CDCA-DF. Gênero dominante no CDCA-DF

Fonte: autoria própria.

Nota-se, na atual composição do conselho, um maior contingente de mulheres, 60% a mais que o percentual masculino. Isso mostra que a organização do conselho procura se desvincular do preconceito de gênero que existe na cultura política, e principalmente na política eleitoral, representativa. O conselho abre espaço para órgãos governamentais e não- governamentais que lidam com cidadania e política para mulheres, como por exemplo, a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, assim como a Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres da Igualdade Racial e Direitos Humanos, ambas do Distrito Federal e atuantes na atual gestão do conselho.

Gráfico 04- Perfil sócio político dos conselheiros DO CDCA-DF. Nível de escolaridade dos conselheiros do CDCA-DF.

Fonte: autoria própria.

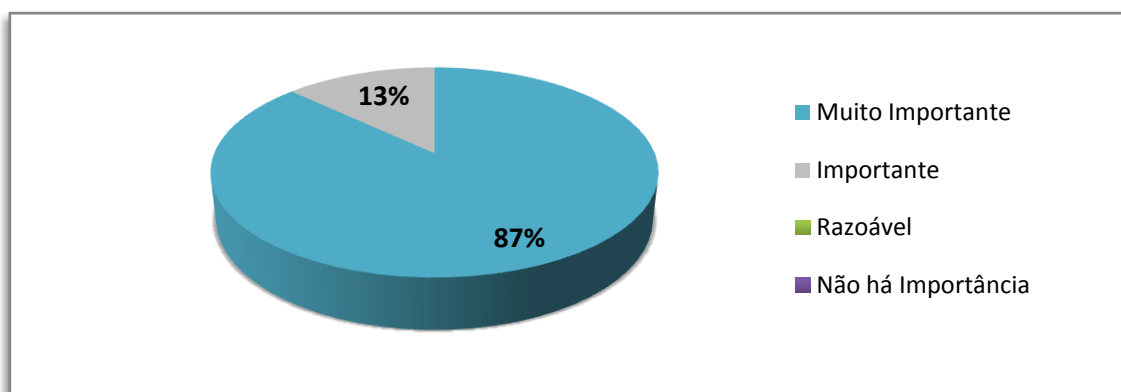
Ao analisar este gráfico, é importante destacar que 92% dos que responderam ao questionário possuem nível superior completo. Fator que se mostra importante na maneira de argumentação e politização do espaço. A partir disso, constata-se que a representatividade das partes envolvidas nesse processo de estruturação democrática, revela-se como dimensão crucial no que diz respeito à partilha de poder entre os

conselhos e os representantes eleitorais. Como enfatiza Dagnino (2002), quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado.

3.2.1) A importância do conselho para o fortalecimento da política: objetivos e deliberações.

Após analisar o perfil dos conselheiros presentes no CDCA-DF, questionou-se o grau de importância que o conselho oferece para a garantia e ampliação dos direitos a criança e adolescente.

Gráfico 05- Perfil sócio político dos conselheiros do CDCA-DF. O grau de importância do conselho para a garantia e ampliação dos direitos da criança e do adolescente.



Fonte: autoria própria.

Apesar de ser um espaço considerado novo no cenário brasileiro e estar passando por vários processos de reconstrução e fortalecimento. Por meio do gráfico, nota-se que todos os representantes que responderam ao questionário colocam um alto grau de importância ao conselho, afirmando-o como algo que garante direito e resulta na ampliação da política infanto-juvenil. Em suma, a ideia de que os espaços participativos são instrumentos importantes de fortalecimento da democracia, encontra ainda, bastante respaldo entre os participantes destes conselhos, que vêm na existência das instituições participativas um avanço em si mesmo (IPEA, 2013, p. 39).

Portanto, consideram o espaço do conselho como um fortalecedor democrático, a partir de um relacionamento plural da sociedade civil e Estado, Almeida (2015: 157) destaca que a política de grupos, isto é, a relação governamental e não governamental na articulação política, pode obrigar indivíduos a transformar preferências em reivindicações por justiça e maximizar o conhecimento social de maneira que cidadãos se tornem mais inclinados a tomar decisões justas e sábias.

Sabe-se que os conselhos funcionam como instâncias deliberativas e com competência legal para formular políticas e fiscalizar o que foi implementado. Os conselhos gestores têm força legal para influir nos processos de produção de políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários e outros (TATAGIBA, 2002). Contudo, sabe-se que ainda há grandes impasses burocráticos que dificultam solidificar os objetivos do conselho, bem como encaminhar todas as deliberações tomadas pelo espaço a fim de enrijecer a política distrital para crianças e adolescentes por meio do CDCA-DF.

Deveria deliberar mais sobre política, mas a parte do fundo acaba gastando muito tempo na regulamentação e distribuição de recursos (Fala do Conselheiro 04- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

Acho que se discute muita notícia e menos política, política de atendimento a criança eu acho que é pouco. O tempo é consumido com algumas questões não diretamente ligada a criança. Como visto hoje, falou-se em treinamento para conselho tutelar, treinamento para conselheiro de direito, inventa-se muita coisa e esquece da criança (Fala do Conselheiro 01- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

Entretanto, apesar dos impasses burocráticos e das discussões não direcionadas a política infanto- juvenil e das reuniões presididas apenas por relatoria de processos ou conflitos acerca do fundo e de recursos a serem repassados, ainda sim, os conselheiros acreditam que suas deliberações fortalecem a política para criança e adolescente e procuram reforçar essa ideia no conselho.

Sim! A gente tem discutido sim a política da criança e do adolescente! Saímos um pouco da questão só administrativa de aprovar registros, a maioria das reuniões eram aprovação, relatos de processos, aprovação de registros. E a situação do trabalho infantil, como fica? e a situação do acolhimento institucional? orçamento da criança e adolescente?. Eu vejo que nessa gestão a gente tem discutido a política sim, da criança e do adolescente, e tentando de alguma forma incidir sobre ela (Fala do Conselheiro 02- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

De acordo com Tatagiba (2002), a competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselheiros enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado. Compreende-se que as deliberações fazem com que o conselho se torne um órgão mais aparente, crítico e participativo frente à construção democrática. Atribuem uma maior aproximação do Estado com a sociedade civil, trazendo consigo maior envolvimento da realidade social, ou seja, a sociedade consegue levar ao conselho as principais necessidades retiradas de crianças, adolescentes e seus familiares.

Portanto, Parafraseando Tatagiba (2002), é preciso saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que esses espaços inovadores se traduzam em práticas políticas também inovadoras no âmbito da gestão dos negócios públicos.

3.3) CONHECENDO A SOCIEDADE CIVIL DO CDCA-DF: ASSOCIATIVISMO E INTERESSES

Após a compreensão do CDCA-DF como um todo, este tópico se aterá a participação da sociedade civil no conselho, atrelada as formas de associação, bem como dos interesses defendidos por ela no espaço.

Esta pesquisa tem como base a aplicação de treze questionários e quatro entrevistas realizadas com os membros representantes da sociedade civil no conselho. Observando a importância para esse espaço, será ilustrada a segmentação das entidades, o grau de associativismo vinculados a elas, os interesses defendidos no conselho, bem como perceber se a participação não- governamental fortalece a ampliação democrática, participando da realização de políticas destinadas a crianças e adolescentes.

Como visto, nas décadas de 1980 e 1990 o Brasil passou por vários processos de redemocratização e participação social, permitindo assim, um maior número de associações em diversas cidades. Como salienta Borges (2012), a partir do autor Avritzer (2004), surge nesse período três tipos de associações: 1. Associações religiosas, ligadas principalmente a igreja católica; 2. Associações de classe média, que nos anos 90 se tornaram ONGs; 3. Associações populares, ligadas a temas específicos e comunitários, como saúde e habitação.

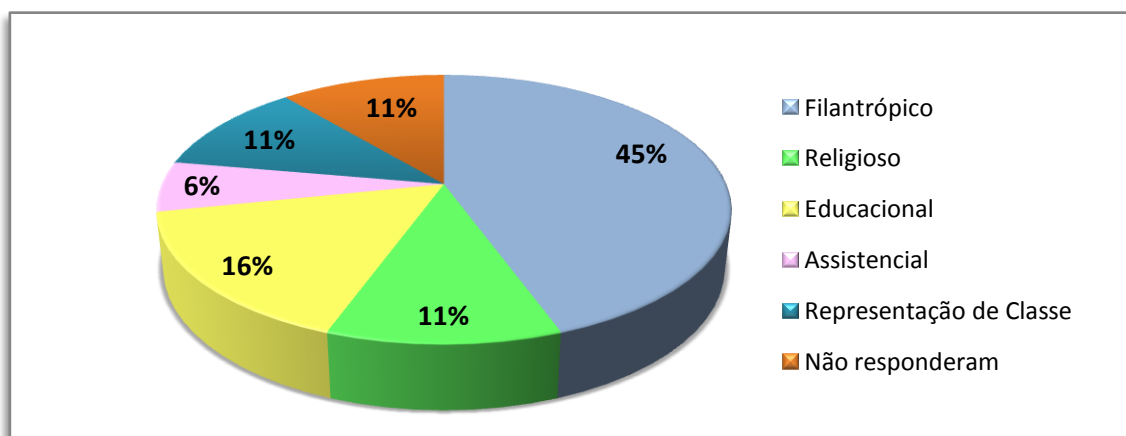
Borges (2012) conclui que nos sistemas políticos democráticos, como no caso brasileiro, cresce o associativismo institucionalizado, frequentemente ligado a um movimento cidadão mais amplo. Enquadra-se nesse modelo, os conselhos gestores de políticas públicas, os quais buscam uma política democrática e participativa, inserindo-se nesse rol, a participação da sociedade civil por meio de seus segmentos, trazendo consigo o envolvimento de ONGs, movimentos sociais, religiosos, educacionais que representam suas idéias e defendem a ampliação de direitos a todas essas categorias.

A sociedade civil passou a representar o “terreno da virtuosidade”, de novas liberdades, da “restauração das solidariedades”, de autoajuda e ajuda mútua, da conciliação entre classes, enfim, um “projétil mágico” a ser disparado em

qualquer direção. Sob essa perspectiva, ocorreu uma incisiva revalorização da sociedade civil, acompanhada de um forte discurso participacionista, com destaque para o protagonismo dos chamados “novos atores”, com o voluntariado, os grupos filantrópicos, as cooperativas e organizações não governamentais (ONGs), essenciais (...)na intermediação do jogo político”. (SIMIONATTO, 2012).

É por meio desse contexto que se fortalece a concepção de sociedade civil como sujeito de cooperação, trabalhando junto ao Estado a partir de projetos societários e de conflitos de classe em disputa. Com o intuito de trazer essa discussão ao CDCA-DF, além de observar se no espaço do conselho há essa prática, foi aplicado um questionário que traça o segmento das entidades, a fim de observar a representatividade no conselho.

Gráfico 06- Perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. Seguimento que a sociedade civil representa.



Fonte: autoria própria.

É possível verificar, em conformidade com o gráfico, que 45% das entidades representantes são de cunho filantrópico, seguida por 16% de cunho educacional, 11% religioso. Nota-se que há uma referência do terceiro setor em se tratar de atividades públicas desenvolvidas por particulares.

Bezerra e Duriguetto (2012) expõem que essas camadas do terceiro setor, desenvolvem atividades particulares com sentido público (ONGs, organizações e associações comunitárias, instituições de caridade, religiosas, filantrópicas, de ações solidárias), que a partir do âmbito privado, conseguem propósitos de interesse público. Isto é, agem de maneira específica onde o Estado não consegue alcançar ou se ausentou. Além disso, trazem respostas às demandas sociais, através da solidariedade e da ajuda voltada para as imediatas necessidades locais.

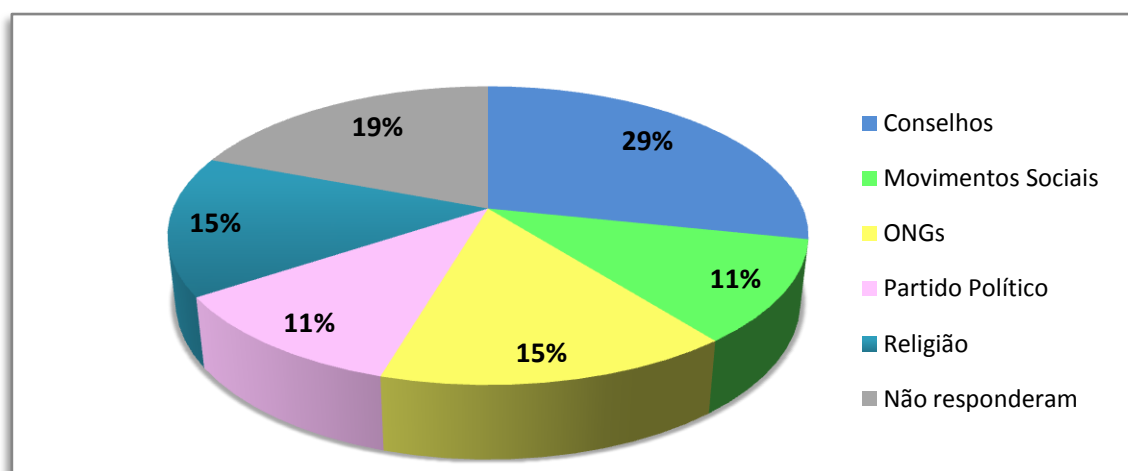
No campo das políticas sociais, essas organizações e suas ações ideológicas são fomentadas por ideologias que propagam uma desconfiança do Estado, tido como ineficiente e burocrático, e uma confiança na sociedade civil,

considerada mais democrática e próxima da população (BEZERRA; DURIGUETTO, 2012, p. 77).

Contudo, analisa-se também, quando as obrigações são colocadas em entidades particulares, a ideia que o provimento de bens e serviços não devem partir somente do Estado. Deve-se ter o cuidado para que os trabalhos de políticas sócias básicas, como saúde, assistência, educação, alimentação e outros não acabem sendo executadas apenas por organizações sem fins lucrativos. As atividades realizadas pela sociedade civil não podem desonerar o governo a incidir nas questões sociais da realidade populacional brasileira, ou seja, devem atuar de forma complementar ao Estado, porém ambos de maneira eficaz.

Diante disso, questionou-se também, se os representantes do CDCA-DF, já haviam participado ou participam de algum outro conselho ou organização social. Ficou ilustrado que;

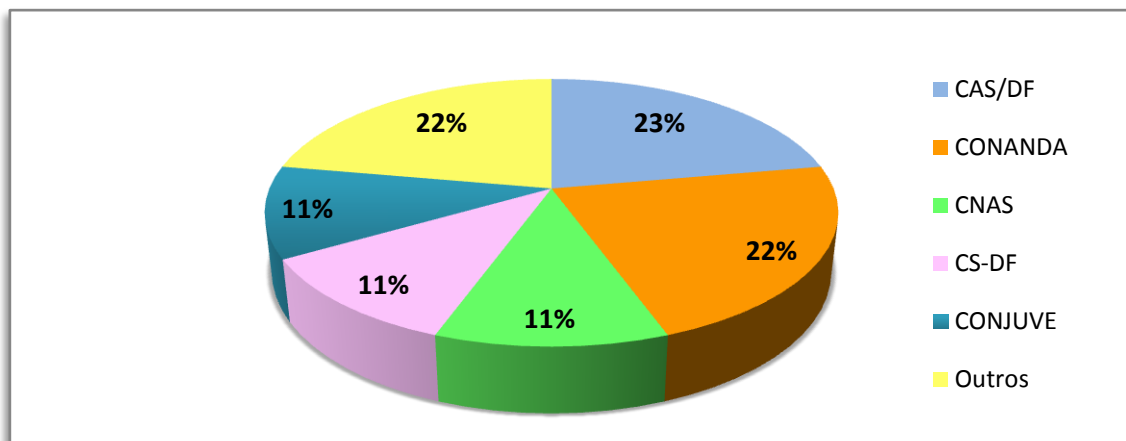
Gráfico 07- Perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. Conselhos ou organizações sociais que a sociedade civil já participou.



Fonte: autoria própria.

Ao analisar esse gráfico, é importante destacar que 29% dos representantes da sociedade civil possuem conhecimento ou já atuaram em outros conselhos, além daqueles envolvimento com movimentos sociais, ONGs e etc. Como este trabalho se atem aos conselhos de políticas públicas, o quadro que se segue, traz uma abordagem mais específica quanto aos conselhos que os representantes não-governamentais já atuaram ou atuam além do CDCA-DF.

Gráfico 08- Perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. Conselhos que a sociedade civil já participou.



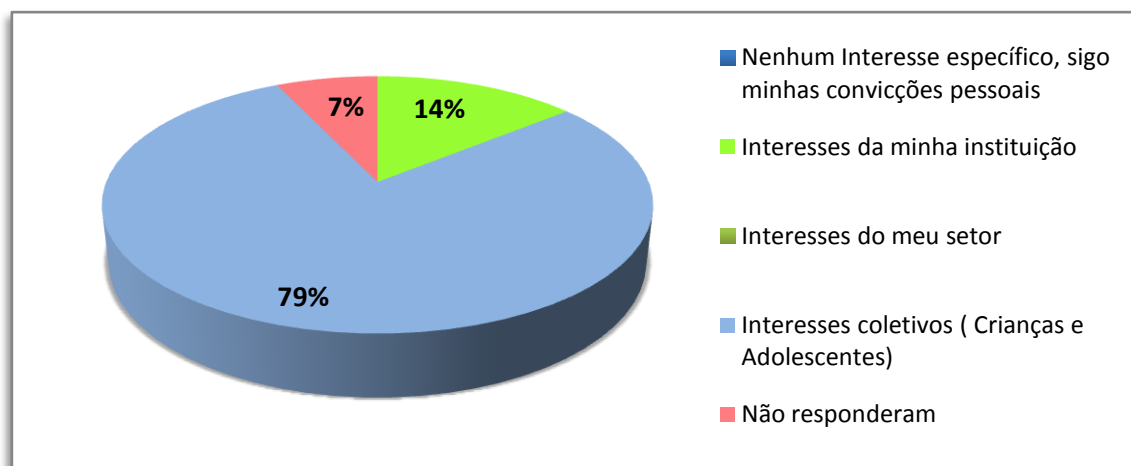
Fonte: autoria própria.

Dentre os que mais se destacaram, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal- CAS e o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente- CONANDA, surgem com 23% e 22%. Nota-se um direcionamento dos representantes a políticas de assistência ou infâno- juvenis. Ambas relacionadas à proteção da criança e do adolescente do DF.

A partir dos dois últimos gráficos, percebe-se que a sociedade civil no CDCA-DF transporta consigo toda uma bagagem teórica, construída por estudos acadêmicos, e prática desenvolvida por um processo histórico de lutas em movimentos, organizações sociais e outros conselhos de políticas públicas que já participaram. Dessa forma, levam ao CDCA-DF discussões mais aprofundadas e com características reais, históricas, a fim de fortalecendo sua posição frente ao governo, bem como exercer o controle democrático sobre ele. Como alguns autores afirmam, o associativismo pode ser compreendido como uma eventual prática democrática, ou simplesmente como “o próprio movimento da sociedade civil pelo controle de sua historicidade” (Apud, CARMINATI, 2004: 46).

Nesse sentido, entende-se que trajetória histórica da sociedade civil a torna mais politizada, ajudando-a a atuar nos conselhos de políticas públicas, como visto no CDCA-DF, bem como lidar com a burocracia estatal, reivindicando direitos e fortalecendo a política para criança e adolescente no Distrito Federal. Dessa forma, cabe compreender os principais interesses que ela defende no conselho.

Gráfico 09- Perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. Interesses defendidos pela sociedade civil no conselho.



Fonte: autoria própria.

O gráfico ilustra que não se extinguiu, por completo, os interesses da própria instituição, apresentando um percentual de 14%. Contudo, justificam que esta também é uma maneira de fortalecer a política infanto- juvenil, melhorando o atendimento que prestam a população. Em suma, constata-se que a maior parte dos representantes procuram defender benefícios coletivos para crianças e adolescentes, colocando-os como prioridade. Nesse sentido, o conselheiro entrevistado número 03, relata que

Procuramos garantir e articular a política pública local na perspectiva do direito da criança e do adolescente. Esse é o nosso norte, garantir que lá no conselho a gente discuta as prioridades na qual são estabelecidas no ECA e na Constituição, essa é a luta pela efetividade (Fala do Conselheiro 03- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

Portanto, a sociedade civil se tornou mais um fator de participação social, cabendo a ela, controlar, fiscalizar e executar a política para criança e adolescente, configurando-se em um processo de descentralização do poder, passando a sociedade o poder de participação na vida pública, atuando entre a institucionalidade e a mobilização social.

Felizmente, as entidades políticas e organizações não- governamentais movem-se no âmbito dos conselhos de direitos, na maior parte das vezes, por interesses realmente públicos, defendidos e levados a cabo sem remuneração ou fins lucrativos (SALES, 2009, p. 232).

A mesma autora relata que o empenho, como representação da sociedade civil, se dá, pelo reconhecimento como porta voz da defesa dos direitos da criança e do adolescente, além de interlocutores no campo das políticas públicas, dos diversos segmentos da sociedade, inclusive os midiáticos.

3.3.1) Poder de Decisão

Este tópico tem como pressuposto, através da fala dos conselheiros da sociedade civil, observar como eles enxergam os conflitos existentes no conselho, bem como se alguma esfera, para além da paridade numérica, tem maior poder de decisão no CDCA-DF.

Sabe-se que a paridade na composição do CDCA-DF representa uma conquista de longos anos no que diz respeito à participação. Entretanto essa estrutura não garante, por completo, a retirada de práticas e ações patrimonialistas nos espaços públicos. Uma vez que os representantes não estão livres de manipulações e cooptação institucional. Portanto, a correlação de forças pode ser um fator de influência na disputa política e decisões tomadas no conselho.

Segundo Dagnino (2002), a paridade é considerada uma condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório. Nota-se que a paridade é mais um fator que pode influenciar nos interesses defendidos, bem como no poder de decisão nos conselhos e consequentemente no CDCA-DF.

(...) a igualdade de decisão depende da capacidade dos segmentos de construir o maior consenso possível dentro da política (...). É essa coisa da organização da sociedade civil é um processo que está em construção (...) Então essa coisa do empoderamento da sociedade é uma coisa que a sociedade tem que entender que ela precisa fazer, que ela precisa se organizar e que o papel dela é esse, é fiscalizar, é denunciar, construir políticas. (Fala do Conselheiro 02- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

Eu vejo que o governo em algumas circunstâncias tenta fazer com que aquilo que eles têm como concepção seja favorecido. Contudo, buscamos a causa da criança como centralidade que vai além desses interesses. Ambos, tanto sociedade, como o governo estão em um interesse maior que é a causa da criança. A sociedade civil, no entanto, tem maior participação, é mais ativa nas discussões. (Fala do Conselheiro 03- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

A partir das falas, observa-se o próprio reconhecimento da sociedade como ator participativo na construção democrática e na ampliação do direito a criança e adolescente. Apesar de serem mais participativas que a esfera governamental, a sociedade civil visualiza a necessidade de mais empoderamento frente ao Estado, para que assim, consiga construir uma política pública por meio da participação. Ademais, reconhecem a importância do controle social, inserida como função, porém ainda enxerga fragilidades e pouca autonomia na execução desses. Nesse sentido, é

importante observar se essas fragilidades da sociedade civil podem acarretar um maior poder de decisão dos representantes governamentais no CDCA-DF.

Acredito que ambos temos poder de decisão, porém já tivemos momentos que a sociedade civil estava completamente fortalecida e unida, então em determinados pontos vencíamos pela maioria. Mas também tivemos pontos que a sociedade civil estava completamente desarticulada porque cada um traz temáticas diferenciadas com relação a criança e o adolescente. Então não vejo que um tenha poder de influência maior sobre o outro, vejo que são papéis diferentes e que se complementam. O governo traz aquilo que já está pactuado dentro da secretaria, seguindo as normatizações vigentes e a sociedade civil tem o papel de trazer uma outra realidade que talvez mostra a realidade que a política, construindo algo mais palpável, mais concreto na realidade das crianças” (Fala do Conselheiro 02- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

A partir da fala, percebe-se que mesmo com as fragilidades da sociedade civil, ela ainda consegue exercer seu poder de influência e participação no conselho. Contudo, outro motivo que pode dificultar o trabalho da sociedade civil no CDCA-DF é a heterogeneidade influente nessa categoria. Têm-se entidades de diferentes setores que além de defender a política para criança e adolescente insere os interesses individuais, os quais podem desconstruir o papel homogêneo que a sociedade civil poderia levar ao conselho.

Porém, além das dificuldades enfrentadas pela sociedade civil, o governo também apresenta entraves na representação. Para além da participação no CDCA-DF, os conselheiros governamentais trazem consigo decisões e posicionamentos já discutidos no órgão em que atua, ditando a maneira como devem se posicionar frente a uma deliberação do conselho. Isto é, não possuem autonomia na representação, apenas respeitam regras já ditadas anteriormente. Atitude que pode dificultar a ampliação democrática, pois, enquadra-se em mais um ato burocrático extraído do Estado para controlar as decisões públicas e participativas, bem como impedir que a sociedade civil se aproprie de mais poder nos espaços públicos. Para ficar mais claro, o entrevistado 01 se expõe da seguinte maneira;

O representante do estado tem dificuldade de votar, ele vota porque ele tem medo! Geralmente tem um aval da procuradoria, órgão, secretaria que eles não votam contra de forma nenhuma. Já sociedade civil tem liberdade, mas às vezes ela não consegue a maioria pra poder aprovar as coisas” (Fala do Conselheiro 01- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

A maioria dos conselheiros não afirma quem tem maior poder de decisão no CDCA-DF, porém é fácil compreender os desafios que o conselho enfrenta para se efetivar como espaço público, deliberativo e participativo. Há conflitos de interesses

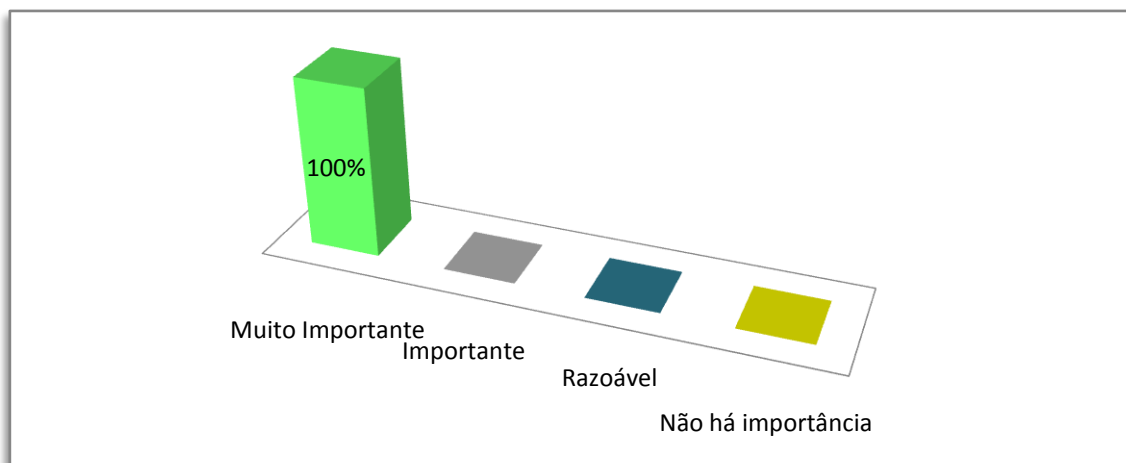
que podem retardar a efetivação política. Como o governo possui uma relação mais homogeneizada com os outros representantes governamentais, além de obedecer a ordens superiores, isso pode fazer com que essa esfera possua maior poder de decisão no espaço do conselho, pois, existe um arranjo organizacional que os fazem atuar de forma homogênea, diferentemente da heterogeneidade encontrada na sociedade civil.

Entende-se que os conselhos de políticas públicas são espaços que utilizam o conflito como uma maneira de alargar a democracia. “O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, mas especificamente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que tem a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como procedimentos fundamentais” (DAGNINO, 2002, p.285).

3.3.1) Participação, mobilização

Como ponto de partida, foi perguntado aos conselheiros não- governamentais se a participação da sociedade civil possibilita a democratização do espaço público. De forma unânime, todos os conselheiros responderam que sim. A partir disso, interrogou-se o grau de importância que eles próprios se dariam ao espaço.

Gráfico 10- Perfil sócio político dos conselheiros da sociedade civil - CDCA-DF. O grau de importância da sociedade civil no conselho.



Fonte: autoria própria.

Nitidamente, nota-se que todos os membros que responderam ao questionário, consideram sua representação de muita importância. Isso afirma que o povo tem trazido grandes avanços políticos na hora de negociar a partilha de poder entre Governo e sociedade. Para Dagnino (2002), adquire assim um papel fundamental de agentes

transformadores do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania.

Entende-se que o conselho é um espaço legítimo, onde se pensa, propõe e delibera. Contudo, vários conselheiros relatam que há desafios em reconhecer a sociedade civil como um fator de ampliação democrática e aceitar a atuação da sociedade civil nas decisões públicas.

É um desafio nos fazermos presentes nesses espaços. Claro que vejo que a gente tem avançado, a sociedade civil tem cada vez mais percebido como é importante participar, se apropriar desses espaços, mas também, temos que fazer a análise de que ainda precisamos avançar mais enquanto sociedade civil para realmente democratizar o conselho. A sociedade civil traz para essa esfera o que as crianças e adolescentes vivem na ponta, até porque, o que a gente percebe, que os representantes do governo, não todos, mas a maioria, estão numa outra esfera que talvez não conseguem perceber a relação lá no atendimento, lá na ponta. Então o papel da sociedade civil para democratizar esses espaços, eu vejo que é muito por aí. O que a gente tá discutindo aqui no âmbito do conselho tem que se fazer virar realidade na ponta e dessa forma democratizar mais o espaço (Fala do Conselheiro 02- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

Através da fala, nota-se que o conselho já ampliou bastante seu espaço em inserir sociedade civil, todavia ainda há um processo de conquista de território, isto é, de maior reconhecimento da sociedade civil pelo governamental, desburocratizando informações, ampliando para uma democracia mais participativa e plural.

Enquanto cidadão e conselheiro representante da sociedade civil (...) observo que ainda somos para avançar na política. Muitas vezes, devido às várias coisas que o conselho abarca, nos deixamos levar pela burocracia, esquecendo o papel político e cidadão representado pelas várias instituições. Mas vejo também um esforço muito grande de melhora, em avançar, de dar pro conselho a cara e o papel que ele precisa ter. Porém, ainda somos muito tímidos, temos muito receio, talvez porque não temos tanta prática assim, talvez porque não tenhamos tanta experiência ou talvez porque não somos tão audaciosos. Isso é um pouco da minha sensação enquanto conselheiro da sociedade civil (Fala do Conselheiro 03- Representante da Sociedade Civil- gestão 2015/2016).

Entende-se que a sociedade civil ainda está se inserindo nos conselhos gestores, Trazendo junto a ela uma maior participação e mobilização social a partir da superação burocrática e reconhecimento estatal. Fatores que a deixam em constante metamorfose, pois, além de se inserir na esfera pública, devem atuar em nome do povo, levando aos conselhos e consequentemente ao CDCA-DF as principais necessidades demandadas na realidade de crianças e adolescentes. Para isso, leva-se em conta todo arcabouço teórico,

histórico e prático adquirido por meio de participação social desenvolvida na luta pela ampliação democrática e participativa. Isto é, a busca por maior reconhecimento.

Contudo, apesar dos impasses, verifica-se que a atuação não- governamental cresceu muito no país e hoje consegue se posicionar frente ao Estado, colocando suas idéias e trazendo uma maior aproximação da realidade para a execução ou deliberações políticas. Pois, acreditam que os conselhos podem garantir a necessária continuidade para o exercício das políticas sociais de qualidade, assegurando que a sociedade opine sobre suas próprias necessidades, recuperando assim, o sentido fundamental da democracia (MARTINS, 2009).

Levando em conta todo o processo de pesquisa, pode-se afirmar que o CDCA-DF é um espaço de participação popular em construção. É nesse ambiente que se evidencia e se concretiza a política cidadã. Este espaço mostra o reflexo de décadas de lutas sociais por avanços democráticos no Brasil, incluindo mais liberdade, dignidade, participação, valorização do diálogo e mais direitos. É notório que ainda há um grande caminho a percorrer, afinal discutimos um processo que envolve a cultura política local, bem como a politização de uma grande massa de novos atores participativos e políticos que entram em cena nas últimas décadas no cenário brasileiro, juntamente com a inovação dos espaços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como principal objetivo trazer o debate a respeito da institucionalização da participação da sociedade civil no CDCA-DF e o processo participativo inserido na história brasileira. Compreendendo como se concedeu a inovação democrática na perspectiva de construção na defesa das políticas públicas por parte da sociedade civil.

A partir disso, relata-se a construção política brasileira desde a década de 1970, com o surgimento dos movimentos sociais comprometidos com a sociedade, bem como da participação social nos processos decisórios, buscando a emancipação dos sujeitos sociais, além da democratização, universalização e socialização dos direitos sociais.

Outro ponto brevemente ressaltado aqui, é a busca pela recusa ao conservadorismo, ao neoliberalismo e as práticas clientelistas enraizadas na cultura política brasileira, para novos espaços de atuação da sociedade, especialmente aqueles que possibilitam maior participação na gestão das políticas públicas.

A primeira questão que devemos distinguir é a ideia de participação da sociedade civil em um campo de entre projetos societários: o projeto neoliberal e o projeto democrático popular. Essa questão nos é cara, pois a luta por direitos no Brasil com a Constituição Federal representa a luta contra a ofensiva neoliberal. (NEVES, 2012, p.110).

Diante disso, conclui-se que a Constituição Federal de 1988 surge como um regulamentador da participação social, permitindo a representação governamental e não-governamental na gestão do Estado, concomitante as esferas municipais, estaduais e distritais, no que tange a influência na formulação, execução e implementação de políticas públicas. Isto é, a sociedade civil e o Estado decidindo conjuntamente a construção de uma nova cultura participativa.

Diante de tal quadro, surgem, de maneira legalizada e normatizada pela Carta Constitucional de 88, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Instâncias deliberativas, que atribuem como natureza e organização à relação paritária entre Estado e sociedade, trazendo consigo uma maior proximidade governamental as necessidades sociais, pois, a representação não-governamental nesses espaços possibilita maior articulação do Estado com a realidade social.

Dessa maneira, ingressa-se em uma democracia mais participativa que representativa, descaracterizando o cidadão apenas como o indivíduo que vota por um

representante. Assume-se então, uma cidadania ativa, reconhecida por mais participação e envolvimento social na esfera pública. Isso ajuda a compreender a construção do conceito de cidadania e participação social na política brasileira, bem como entendê-la dentro da infância como algo inovador trazido pela constituição federal, pelos conselhos, bem como pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), que além de reconhecer uma nova cidadania, enxerga a criança e adolescente como sujeito de direitos.

Depreende-se que a participação social também esteve presente na política à infância. Após anos de mobilização social, várias conquistas foram adquiridas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente ECA, aprovado dois anos após a promulgação da constituição, o surgimento dos conselhos de direitos de crianças e adolescente, a nível nacional, estadual, municipal e distrital, inserindo nesse rol o CONANDA, o CDCA-DF. Ou seja, esses espaços buscam um maior relacionamento com o governo a fim de construir uma política mais efetiva a essa categoria, responsabilizando não só a família, mas o Estado e a sociedade na proteção aos direitos infanto- juvenis.

Portanto, o CDCA-DF aparece como um órgão deliberativo e de atuação plural. Este se tornou mais um exemplo de ampliação democrática, acarretado pós Constituição Federal, cumprindo o dever de se organizar e criar competências legais para melhor executar a política para criança e adolescente.

Como espaço heterogêneo, é observada a atuação da sociedade civil como um fator de ampliação democrática. Notam-se grandes desafios a serem destruídos, como, a burocracia existente no conselho, o reconhecimento interno e externo do governo a respeito da inserção da social nesses espaços públicos, além da própria conscientização da sociedade civil como ator político, fiscalizador e controlador das ações governamentais, bem como da tomada de decisões no CDCA-DF.

Apesar das conquistas a serem obtidas, acredita-se que a sociedade civil é uma grande realização na democracia participativa, pois, está diretamente ligada à construção de direitos coletivos, como também a defesa dos interesses das classes subalternas.

Nesse aspecto, acreditamos que a participação da sociedade civil torna-se um desafio na consolidação da democracia participativa frente à formação sócio histórica do Estado brasileiro(...). De fato, ela enfrenta desafios colocados a partir da transparência, cultura política local, articulação dos diferentes

instrumentos, representação, organização e mobilização da sociedade civil, buscando superar e romper as práticas que reproduzem a troca, a ideologia do favor. (NEVES, 2012, p.119).

Portanto, o aparecimento desses espaços públicos representam uma inovação democrática Pós-Constituinte. Incentivam a participação da sociedade civil na formulação da política pública, além de garantir o fortalecimento do governo e da partilha de poder entre Estado e sociedade. É resultado da participação popular nas decisões públicas, ampliando uma cultura participativa e rompendo com as práticas clientelistas e corporativas presentes nos costumes da política brasileira.

Por meio desse contexto, entende-se que o CDCA-DF tem um alto grau de importância no fortalecimento político a crianças e adolescentes. Apesar da burocracia existente, das relações cartoriais e das discussões com interesses particulares, sejam da sociedade civil ou governo, analisa-se que o CDCA-DF, extrai de suas deliberações, a forma coletiva de ampliação e politização infanto- juvenil.

Essa ideia faz pensar que o conselho distrital está em consonância com as diretrizes nacionais, Constituição Federal de 88, ECA, CONANDA e outros. Sabe-se que esses órgãos procuram inserir em suas normas uma democracia mais participativa, em que a sociedade tenha poder de opinar e decidir na construção política. Diante disso, nota-se que o CDCA-DF se insere como mais um partícipe desse conjunto, uma vez que, trata a criança e o adolescente com exclusividade na construção democrática e na consolidação de direitos, levando a essa categoria maior reconhecimento social, inserindo-os nos projetos e planos de governo.

Para isso, considera-se necessário observar quem são os novos atores políticos inseridos no conselho. Como a constituição dos conselhos gestores é algo inovador na atual sociedade, percebe-se também que representantes da sociedade civil, bem como do governo, no CDCA-DF, também são considerados. Essa característica pode facilitar a observância da realidade social, encaminhando ao conselho as principais mazelas que devem ser enfrentadas e onde as política infanto- juvenil devem ser inseridas.

Nota-se que o papel da sociedade civil, como ator propositivo e participativo está embasado de experiências práticas e teóricas trazidas de movimentos sociais ou de envolvimento político com outros espaços públicos. Fatores que podem fortalecer a participação da sociedade civil frente ao governo. Diante de tal quadro, conclui-se que a

sociedade civil possui instrumentos e mecanismos que são incorporados no modo de atuação no conselho, os quais mobilizam e definem o papel dessa categoria no CDCA-DF, entendendo-os como mais um fator de ampliação democrática.

BIBLIOGRAFIAS

ALMEIDA, Débora Rezende. Representação Além das Eleições: Repensando as Fronteiras entre Estado e Sociedade. Paco Editorial, 2015.

BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990.

BRASIL, Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Secretaria de Estado da Criança. Conselho de Direito da Criança e do Adolescente (CDCA) Regimento Interno. Disponível em [HTTP://www.conselho.crianca.df.gov.br](http://www.conselho.crianca.df.gov.br).

BRASIL. LEI nº 234, a política dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal e de Outras Providências, 1992.

BRAVO, Maria Inês. PEREIRA, Potyara. Política Social e democracia. Rio de Janeiro; Cortez, 2002.

ABREU, Haroldo. Para Além dos Direitos: Cidadania e Hegemonia no Mundo Moderno. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

BORGES, Fabiane Macedo. O associativismo no Projeto São Francisco: análise preliminar. Monografia apresentada ao curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Programa de Conselhos Nacionais. UFMG. Minas Gerais, 2010.

CABRAL, Edson. et. al. Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral. Recife; CENDHEC, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre Cidadania e Modernidade. In. Praia Vermelha. Estudo de Políticas e Teoria Social. Vol. 01 nº 01, 1º semestre de 1997. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ UFRJ- Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social – PPGESS.

COSTA, Vanda. Teoria democrática e conselhos de política social. In. BRAVO, Maria Inês. PEREIRA, Potyara. Política Social e democracia. Rio de Janeiro; Cortez, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In.: Dagnino, Evelina (organizadora). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Política e Sociedade. Nº. 5. Outubro de 2004. p. 139-164.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In.: DAGNINO, Evelina. Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103- 115.

DRAIBE, Sônia. AS políticas Sociais e o Neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. Revista USP, nº 17. Dossiê Março/ Abril de 1993.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Democracia. Apontamentos do Debate liberal e Marxista. Ponta Grossa- PR. 2011.

FALEIROS, Vicente. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINE, Irene. PILOTTI. Francisco. A Arte de Governar Crianças: A história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo; Cortez, 2009.

GARCIA, Margarita. Um sistema de Garantia de Direitos- Fundamentação. CABRAL, Edson. et. al. In: Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral. Recife; CENDHEC, 1999.

GARCIA, Margarita. O protagonismo da Sociedade Civil. CABRAL, Edson. et. al. In: Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral. Recife; CENDHEC, 1999.

GOMES, Eduardo. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: FGV. 2003.

IDÉIAS.Revista do IFCH. São Paulo, ano 5(2)/ 6(1), Unicamp, 1998-1999.

IPEA. Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros. Brasília, 2013.

LEAL, Maria Cristina. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como marco inovadores de políticas sociais. In: SALES, Mione

Apolinario. et. al. Política Social Família e juventude: Uma questão de direitos. São Paulo; Cortez, 2009.

MARTINS, Aline. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione Apolinario. et. al. Política Social Família e juventude: Uma questão de direitos. São Paulo; Cortez, 2009.

MOLJO. Carina. DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juíz de Fora. BEZERRA, Cristina. et. al. DURIGUETTO, Maria Lúcia. Apontamentos acerca do associativismo Brasileiro e de sua relação com as políticas sociais. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

MURTA, Anamaria. et. al. Os conselhos Municipais: A Construção da Democracia Participativa. Minas Gerais: Cartilha 3. Fevereiro de 2005.

NEVES, Ângela Vieira. Cultura Política e Democracia Participativa: Um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NEVES, Ângela Vieira. O Pensamento Conservador na Sociedade Brasileira: Ambiguidades entre o Público e o Privado. In. Serviço Social e Sociedade, nº 93, março de 2008, ano XXIX.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços Públicos e Serviço Social: Um desafio ao projeto ético político. Revista Sociedade em Debate, Pelotas, 16(1), jan-jan/2010.

NEVES, Ângela Vieira. Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social: Uma perspectiva crítica. Brasília: Universidade de Brasília- Unb, 2012

NEPOMUCENO, Valéria. A Participação Social nos Espaços Públicos. CABRAL, Edson. et. al. In: Sistema de Garantia de Direitos: Um caminho para a Proteção Integral. Recife; CENDHEC, 1999.

OLIVEIRA, Francisco. Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. In: TALLES, Vera da Silva. Poder local, Participação Popular, Construção da Cidadania- Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. FASE/IBASE, 1999.

PEREIRA, Potyara. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*, Unb, programa de pós-graduação em política social, departamento de serviço social, Brasília, 2004 p. 135-159.

RAICHELLIS, Raquel. Os Conselhos de gestão no contexto internacional in: *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000.

RAICHELLIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social, caminhos da construção democrática*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINE, Irene. PILOTTI, Francisco. *A Arte de Governar Crianças: A história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência a infância no Brasil*. São Paulo; Cortez, 2009.

SALES, Mione Apolinario. et. al. *Política Social Família e juventude: Uma questão de direitos*. São Paulo; Cortez, 2009.

SALES, Mione Apolinario. et. al. *Política Social Família e juventude: Uma questão de direitos*. In: SALES, Mione Apolinario. *Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso*. São Paulo: Cortez, 2009.

SALES, Mione Apolinario. et. al. *Política Social Família e juventude: Uma questão de direitos*. In: MARTINS, Aline de Carvalho. *Conselhos de Direitos: democracia e participação popular*. São Paulo; Cortez, 2009.

RIZZINE, Irene. PILOTTI, Francisco. *A Arte de Governar Crianças: A história das Políticas Sociais, da legislação e da assistência a infância no Brasil*. São Paulo; Cortez, 2009.

SALES, Teresa. *Raízes da Desigualdade Social na Cultura Brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.25, 1994.

SIMIONATO, Ivete. Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influencia no Serviço Social. Ed da UFSC; São Paulo: Cortez, 1995.

SOUZA, Rodriane. *Participação e Controle Social*. In: SALES, Mione Apolinario. et. al. *Política Social Família e juventude: Uma questão de direitos*. São Paulo; Cortez, 2009.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos No Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VIANNA, Oliveira. Populações meridionais. 6. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973. V. 1.

ANEXOS

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO PARA OS CONSELHEIROS DO CDCA-DF

Espaços públicos, participação da sociedade civil e construção democrática: um estudo sobre conselhos nacionais e seu impacto na ampliação de direitos na cultura política brasileira.

COORDENADORA: Dr^aAngela Vieira Neves

IDENTIFICAÇÃO DA PROPOSTA

O presente projeto é coordenado pela Prof^aDr^aAngela Vieira Neves, sendo um projeto novo, financiado e aprovado pelo CNPQ desenvolvido no grupo de pesquisa GEPEDSS da Universidade de Brasília, sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social.

O objetivo deste projeto é, de um lado, marcar o campo de disputa entre os projetos neoliberal e democrático-popular, de outro, procuramos analisar de que maneira esses novos espaços públicos participativos conseguem viabilizar o chamado “controle democrático” da sociedade civil sobre o Estado.

Para tais fins, o grupo GEPEDSS solicita a sua participação voluntária na pesquisa, no que diz respeito a sua participação no Conselho do Direito da Criança e Adolescente do Distrito Federal. Tendo claro que a sua resposta não será publicada, mantendo sempre o sigilo com relação às respostas e à pesquisa como um todo, se necessária a publicação de dados futuramente será encaminhado um termo de consentimento livre e esclarecido.

Portanto, segue o questionário inicial da pesquisa, o qual nos permitirá a identificação do perfil dos conselheiros.

Faça com que a construção científica seja de melhor qualidade. Participe!

Atenciosamente,

Grupo GEPEDSS

ANEXO 1.1

1. Perfil do conselheiro:

Nome: _____

E-mail: _____

Entidade/ Órgão: _____

Telefone: _____

Qual segmento você representa no Conselho?

☐ Governo ☐ Sociedade civil

Caso seja da Sociedade Civil, Sua entidade representa qual segmento?

☐ Filantrópico ☐ Religioso ☐ Educacional ☐ Outros: _____

Qual o cargo que exerce dentro do espaço do Conselho?

☐ Titular ☐ Suplente ☐ Não sabe

Faixa Etária:

☐ 20 - 30 ☐ 31 - 40 ☐ 41- 50 ☐ 51 - 60 ☐ Mais de 60 anos

Sexo:

☐ Feminino ☐ Masculino

Escolaridade:

☐ Ensino Fundamental incompleto

☐ Ensino Fundamental completo

☐ Ensino Médio incompleto

☐ Ensino Médio completo

☐ Ensino Superior incompleto

☐ Ensino Superior completo. Qual área de graduação? _____

☐ Pós-graduação (Especialização, Mestrado, Doutorado)

De quantas gestões você participou enquanto conselheiro? _____

Você participa ou participou de algum outro conselho (municipal/estadual/nacional) ou organização social?

☐ Não ☐ Sim

Se sim, especifique:

☐ Conselho - Qual? _____

☐ Movimentos Sociais – Qual? _____

☐ ONG - Qual? _____

☐ Partido político - Qual? _____

☐ Religião - Qual? _____

() Outros – Qual? _____

Como foi o processo de escolha da sua representação no conselho?

() Eleição () Indicação () Outro: _____

Você presta contas sobre a sua atuação no conselho para sua base?

() Não () Sim

Se sim, como se dá esse retorno?

() Reuniões periódicas

() Elaboração de um relatório

() Informes

() Outros – Qual? _____

Você participa de alguma comissão temática?

() Não () Sim: Qual? _____

Como você avalia o funcionamento das comissões temáticas?

() Funciona ativamente

() Funciona de forma irregular

() Funciona de forma insatisfatória

Já foi oferecido algum curso de capacitação para os conselheiros?

() Sim () Não

Se sim, você participou?

() Sim () Não

Qual a importância do conselho para ampliação e garantia dos direitos da criança e do adolescente?

() Muito importante

() Importante

() Razoável

() Não há importância

Você considera que a Sociedade Civil possibilita a ampliação democrática no conselho?

() Sim () Não

Se sim. Qual o grau de importância?

() Muito importante

() Importante

- () Razoável
() Não há importância

Em sua opinião, quais os assuntos mais discutidos no Pleno?

- () inscrição de entidades (Exemplos: relatoria de processos, fiscalização de entidades, deferimento ou indeferimento de concessões).
() Política para Criança e Adolescente (Exemplos: deliberações, fiscalização, alterações de resoluções, aprovação de diretrizes, planos, conferência).
() Orçamento (Exemplos: liberação de recursos, aprovação de orçamento).

Você considera que o CDCA-DF possibilita a ampliação das políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes?

- () Sim () Não

Justifique sua resposta anterior:

De Maneira breve, para você, o que é Sociedade Civil?

OBS: PERGUNTA DESTINADA A SOCIEDADE CIVIL

Na sua atuação no conselho, que interesses você defende prioritariamente?

- () Nenhum interesse específico, sigo minhas convicções pessoais.
() Interesses da minha instituição
() Interesses do meu setor (como temas ou problemas específicos)
() Interesses coletivos
() Outros: _____

ANEXO 02

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado ou participar da pesquisa de campo referente ao projeto de pesquisa aprovado pelo CNPQ Intitulado - ESPAÇOS PÚBLICOS, PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: UM ESTUDO SOBRE OS ARRANJOS PARTICIPATIVOS NA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA.

Coordenado Pela Prof. Dr. Ângela Vieira Neves.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo e também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos.

Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Brasília, _____ de _____ de _____

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____

ANEXO 03

Roteiro de entrevista com os conselheiros do CDCA

SOCIEDADE CIVIL

I. Identificação

- 1) Nome:
- 2) Escolaridade:
- 3) Profissão:
- 4) Qual cargo exerce?
- 5) Instituição que representa:
- 6) Participa de alguma entidade e/ou organização?
☐ Igreja. ☐ ONG. ☐ Partido. Qual? _____
☐ Conselhos. Qual? _____ ☐ Outros _____

Se sim, há quanto tempo?

II. Questionário para representantes da sociedade civil

- 1) O que te motivou a participar do conselho?
- 2) A participação no CDCA enquanto conselheiro trouxe algum crescimento pessoal e/ ou político para você? De que maneira? Cite exemplos.
- 3) Você fez parte de quantas gestões no CDCA? Conte como se deu a sua representação para o conselho. *(qualificar o tipo de representação- eleição ou indicação).*
- 4) Como você vê/ identifica a sua representação dentro do CDCA enquanto conselheiro? Você acha que o seu papel é bem definido e esclarecido? *(saber se o conselheiro sabe qual o seu papel dentro do conselho)*
- 5) Quais seriam os objetivos do CDCA? *(funcionamento do Conselho)*
- 6) Como é a relação entre os representantes governamentais com os da sociedade civil dentro do CDCA? Essa relação provoca algum efeito político? *(saber se existem conflitos governo x sociedade civil; provoca alguma tensão na política? conflitos? se dá entre o governo ou entre as entidades? encontro entre governo e a sociedade civil)*
- 7) Em sua opinião, quem tem maior poder de decisão dentro do CDCA: o Governo ou a sociedade civil? Dê exemplos. *(quem define a pauta?)*
- 8) Em sua opinião os conselheiros que integram o CDCA realmente discutem sobre a política pública e têm poder de decisão e deliberação frente à mesma?
- 9) De maneira geral, as deliberações do CDCA têm contribuído para solucionar problemas com relação às políticas públicas destinadas a crianças e adolescente? *(mudanças ocorridas na política social decorrente das deliberações do CDCA)*
- 10) De que forma você tem acesso às informações/ legislação sobre o conselho? Cite exemplos.
- 11) A participação da sociedade civil no CDCA possibilita a ampliação da democratização dos espaços públicos e da gestão das políticas públicas? Comente.
- 12) Você acha que o formato do conselho favorece a participação da sociedade? Existe algum meio de divulgação do CDCA? Explique, comente. *(saber se existem instrumentos que motivem a participação nos espaços públicos)*
- 13)

- 14) Como a sua entidade se mantém financeiramente? (existe algum outro tipo de verba para que a entidade receba para manter seu funcionamento *como a entidade sobreviveria se não fosse o dinheiro repassado do governo*)
- 15) Como se dá o retorno da sua representação na entidade do que é deliberado nas reuniões do CDCA?(retorno às bases)
- 16) Como se dá a articulação feita entre o CDCA e a entidade/ organização a qual faz parte?
- 17) Como o próprio conselho acompanha o que é executado a partir das deliberações do CDCA? (*fiscalização das políticas públicas*)
- 18) Como você percebe a participação do assistente social dentro do CDCA?
 - 19) As deliberações do Conselho afetam a agenda do Congresso Nacional?
 - 20) As deliberações do Conselho influenciam as políticas públicas de Ministérios e secretarias voltadas às pessoas com deficiência/idosos?

